Die Einkommensteuer im Kommunalhaushalt

mit besonderem Bezug auf preußische Verhältnisse

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Staatswissenschaftlichen Doktorwürde der Hohen Philosophischen Fakultät der Friedrich-Alexanders-Universität, Erlangen

vorgelegt von

Diplom-Volkswirt Rudolf Grob
aus Karlsberg

Tag der mündlichen Prüfung: 28. November 1930.

Druck von Fredebeul & Koenen, Essen
1931

Referent: Universitäts-Professor Dr. sc. pol. Rudolf Stucken.

Dekan: Universitäts-Professor Dr. phil. Bernhard Schmeidler.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht:

I. Abschnitt. **Die Entwicklung der kommunalen Einkommensteuer in Preußen.** Seite

1. Kap.: Die Einkommensteuer bis zur Miquelschen Finanzreform. 5
2. Kap.: Die Einkommensteuer bis zur Erzbergerschen Finanzreform. 13
3. Kap.: Die Einkommensteuer seit ihrer Verreichlichung. . 23

II. Abschnitt. **Zur Beurteilung des kommunalen Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer.**

1. Kap.: Gesichtspunkte für die Beurteilung und Plan der Untersuchung. 31
2. Kap.: Das Prokopfaufkommen an Einkommensteuer in den verschiedenen Kommunen bei gleichem Zuschlagssatz. 36
3. Kap.: Das Aufkommen an Einkommensteuer und der Bedarf. 43
   a) Die Schulausgaben. 43
   b) Die Wohlfahrtsausgaben. 51
   c) Die Polizeiausgaben. 54
4. Kap.: Das Aufkommen an Einkommensteuer und an Realsteuern. 57
   a) Das Verhältnis des Einkommensteueraufkommens zu dem gesamten Realsteueraufkommen. . . . 57
   b) Das Verhältnis des Einkommensteueraufkommens zum Grund- und Gebäudesteueraufkommen. . . 59
   c) Das Verhältnis des Einkommensteueraufkommens zum Gewerbesteueraufkommen. 62
5. Kap.: Das Aufkommen an Einkommensteuer und Zuschläge zu den direkten Steuern. 65
6. Kap.: Die finanz- und volkswirtschaftlichen Wirkungen der Zuschlagserhebung. 71
   a) Die Unterschiedlichkeit der Zuschlagssätze und der verfügbaren Finanzmittel. 71
   b) Das Zuschlagsrecht als Mittel zur Sparsamkeit in der Ausgabenpolitik. 74
   c) Die Überwälzung der kommunalen Einkommensteuer. 75
7. Kap.: Beurteilung des Zuschlagsrechts unter Berücksichtigung sonstiger Möglichkeiten, die Kommunen an der Einkommensteuer zu beteiligen. 78
   a) Einkommensteueraufkommen und Überweisungssystem. 78
   b) Reformvorschlag. 79

I. Abschnitt.

Die Entwicklung der kommunalen Einkommensteuer in Preußen.

I. Kapitel.

Die Einkommensteuer bis zur Miquelschen Finanzreform.

Durch die Stein-Hardenbergschen Reformen des Jahres 1808 trat hinsichtlich der Ausgestaltung des kommunalen Haushalts insofern eine gewisse Umwandlung ein, als die Idee der Anspannung nach der Leistungsfähigkeit praktische Anwendung finden sollte.

In Preußen waren, nach der Städte-Ordnung von 1808[1], alle Ausgaben, die nicht durch das eigene Gemeindeeinkommen bzw. -vermögen gedeckt werden konnten und einem öffentlichen Interesse dienten, auf die Einwohner der Stadt zu verteilen und von diesen als Gemeindeabgaben aufzubringen. Spezielle Angaben über die Art der Ausgestaltung der Gemeindeabgaben waren nicht gegeben, jedoch mangelte es nicht an dem Hinweis auf Einführung besonders direkter Personalsteuern, und da eine staatliche Einkommensteuer fehlte, wurden die Städte auf die Verwendung kommunaler Einkommensteuern besonders aufmerksam gemacht[2].

Mit dem Jahre 1820 trat durch die Aufstellung eines neuen staatlichen Steuersystems eine gewisse rückläufige Bewegung in der Unabhängigkeit der Finanzgebarung ein, insofern als Auflagen und Ausschläge für die Bezirks- und Gemeindebedürfnisse nur dann erhoben werden durften, wenn sie bereits in Erhebung waren oder ein öffentliches Bedürfnis es fernerhin gebot, oder wenn sie auf verfassungsgemäßer oder landesherrlicher Bewilligung beruhten, „in allen Fällen aber nur, wenn sie den Bestimmungen der allgemeinen Steuergesetze und der Freiheit des inneren Verkehrs nicht hinderlich seien“[3].

Durch diese Bestimmung mußten jetzt namentlich die direkten Personalsteuern, somit auch die kommunale Einkommensteuer, an Bedeutung gewinnen, da sie durch die Städte-Ordnung bereits gesetzesmäßig begründet waren und ohne weiteres Anwendung finden konnten.

Die Entwicklung vollzieht sich nun von autonomer Erhebung zu einer Anlehnung an die staatlicherseits erhobene Klassensteuer in Form von Zuschlägen[4], jedoch mit der Maßgabe, daß in den Städten,

[1] Städte-Ordnung vom 19. November 1808 (GS. 1806—1810, S. 324 ff., §§ 26, 44, 56, 109, 184).

[2] R. von Kaufmann, Die Kommunalfinanzen (Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften, Leipzig 1906) II. Band, S. 289.

[3] § 13 des Gesetzes über die Einrichtung des Abgabewesens vom 30. Mai 1820. (GS. 1820, S. 137).

[4] Gesetz vom 30. Mai 1820, a. a. O. § 13.

in denen die Mahl- und Schlachtsteuer eingeführt war, besondere kommunale Einkommensteuern weiterhin fortbestanden, da die staatliche Klassensteuer nur zur Besteuerung des Landes eingeführt war.

Es waren also zwei Arten der kommunalen Einkommensteuer in Anwendung: besondere Einkommensteuern und Zuschläge zur Klassensteuer.

Die Tendenz geht bei den Städten nun dahin, eigene Einkommensteuern einzuführen, da einmal Steuerbefreiungen, wie sie für die Klassensteuer bestanden, außer acht gelassen werden konnten, andererseits aber, um von dem für die größeren Einkommen ungenügenden Tarif unabhängig zu sein[5].

Eine noch etwas schärfer gefaßte Anlehnung an die Staatssteuern bzw. an die Klassensteuer brachte die Revidierte Städte-Ordnung vom 17. März 1831, die die Erhebung „nach einem anderen Maßstab als dem der Staatssteuern" von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig machte[6].

Verstärkt wurde diese Tatsache noch durch ein Zirkular-Reskript des Jahres 1836, wonach die noch bestehenden Autonomien der Stadtgemeinden, eigene veranlagte Steuern zu erheben, beseitigt und die Erhebung kommunaler Steuern in Form von Zuschlägen[7] zu den direkten Staatssteuern die Regel bilden sollte.

Jedoch waren für die oberen Steuerklassen erhöhte Zuschläge erlaubt und besondere Einkommensteuern unter gewissen Bedingungen ebenfalls gestattet; zu diesem Zweck wurde die Anlehnung an das Schema eines Einkommensteuer-Regulativs vorgeschrieben[8].

Wie in allen Zweigen wirtschaftlicher Betätigung, so machte sich auch auf kommunalfinanzwirtschaftlichem Gebiete eine Auswirkung des ökonomischen Liberalismus bemerkbar in der Weise, daß seit der Städte-Ordnung von 1853[9] den Städten ein wieder etwas größerer Spielraum in ihrer Finanzgebarung zugestanden wurde. Waren bis jetzt allein die Gemeindeeinwohner steuerpflichtig, so wurden nun auch juristische Personen und Forensen zur Einkommensbesteuerung herangezogen.

Die Bestimmungen für die Landgemeinden des Westens[10] hatten eine gewisse Ähnlichkeit mit denjenigen, die für die Städte galten, wohingegen für die Landgemeinden des Ostens bis 1891 die Grundsätze des allgemeinen Landrechts[11] maßgebend waren. Hiernach durften ohne die Genehmigung der Regierung neue Abgaben nicht eingeführt und bestehende nicht erhöht werden. Geldausgaben soll-

---

[5] R. von Kaufmann, a. a. O., S. 292.

[6] Revidierte Städte-Ordnung v. 17. März 1831 (GS. 1831, S. 10 ff., §§ 35-44, 121, 122).

[7] Annalen der preußischen inneren Verwaltung, 20. Band, Jahrg. 1836, S. 650.

[8] Annalen, a. a. O., Jahrg. 1838, Band 22, S. 378.

[9] Städte-Ordnung vom 30. Mai 1853 (GS. 1853, S. 261 ff., §§ 4, 53, 54).

[10] Landgemeinde-Ordnung für Westfalen vom 19. März 1856 (GS. 1856, S. 265 ff., §§ 22, 28—31). Gemeinde-Ordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845 (GS. 1845, S. 523, §§ 2, 57, 59—64). Gemeindeverfassungsgesetz für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856 (GS. 1856, S. 435, Art. 7).

[11] Allgemeines Landrecht (§§ 37—45, Teil II, Titel 7).

ten in der Regel nach dem Verhältnis der landesherrlichen Steuern aufgebracht und unangesessene Dorfeinwohner zu Lasten, die nur den angesessenen Vorteile gewährten, nicht herangezogen werden. Zuschläge zur Klassensteuer waren ihnen erlaubt[12]. Im übrigen waren noch Herkommen und Gewohnheit für die Verteilung der Lasten maßgebend.

Daß von einem einheitlichen, organischen Ausbau des Gemeindeabgabenwesens nicht die Rede sein konnte liegt klar auf der Hand, ebenso offensichtlich war aber auch die Tatsache, daß die Einkommensteuer, was die Höhe ihrer Erhebung anbetraf, im Kommunalhaushalt die erste Stelle einnahm. Gneist[13] faßt diese Tatsachen zusammen, indem er sagt: „Nach Verlauf eines Menschenalters sehen wir heute vor uns ein buntes Gemisch von Besteuerungsmethoden der Einzelgemeinden, in welchen bald die Grundsteuer, bald die Gewerbesteuer von Zuschlägen frei ausgeht, bald mit einem Bruchteil von Zuschlägen belegt wird, während die Einkommensteuern mit einer Multiplikation bedacht sind, die in einzelnen Gemeinden schon bis zum sechsfachen Betrage der Staatsklassen und Einkommensteuer gesteigert worden ist."

Den ersten Anfang einer einheitlichen Regelung brachte das Kommunalsteuernotgesetz von 1885[14]. Es bestimmte, daß die subjektive Steuerpflicht zu kommunalen Zuschlägen auf die Kommanditgesellschaft auf Aktien und diejenigen Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, ausgedehnt würde, und daß das Recht, Forensen und Aktiengesellschaften heranzuziehen auch den Gemeinden, die ein solches bisher nicht besaßen, zu gewähren war. Neben seiner Absicht, eine größere Einheitlichkeit des kommunalen Besteuerungsrechtes herbeizuführen, stellte es auch die ganze Einnahmemöglichkeit auf eine etwas größere Basis, konnte aber immerhin in seinen Wirkungen den bestehenden Übelständen einer zu starken Anspannung der kommunalen Einkommensteuer nicht entgegenwirken.

Wenn der Zuschlag zur Einkommensteuer 50% der Staatssteuern überstieg oder nicht nach gleichen Sätzen, wie sie für die Staatssteuer galten, erhoben wurde, so war die Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde erforderlich. Die Erhebung selbst sollte eigentlich in der Regel nur durch Zuschläge erfolgen.

Aber zu einer praktischen Anwendung dieser Vorschriften ist es jedoch nicht gekommen. Die Autonomie auf Grund des alten Rechts und das Beiseiteschieben dieser Bestimmungen hatten die größten Verschiedenheiten und eine sehr ungleichmäßige Belastung der verschiedenen Steuerarten zur Folge gehabt.

Obgleich Zuschläge die Regel bilden sollten, hatten doch die meisten Städte besondere Einkommensteuern. Diese Tatsache kann als Beweis dafür angesehen werden, daß das Aufkommen auf Grund

---

[12] Gesetz über die Einrichtung des Abgabenwesens, a. a. O., § 13.

[13] R. Gneist, Die preußische Finanzreform durch die Regulierung der Gemeindesteuern, Berlin 1881, S. 66.

[14] Kommunalabgabengesetz vom 27. Juli 1885 (GS. 1885, S. 327 ff.).

des staatlichen Tarifs sich für viele Städte als ungenügend erwies[15]. Nachdem der Charakter der Klassensteuer als Einkommensteuer, also die Anpassung der Besteuerung an die individuelle Leistungsfähigkeit, sich immer mehr verwirklichte, fiel auch der Grund zu einer besonderen Veranlagung und Erfassung der Einkommen, und der staatliche Tarif wurde zur Grundlage für die kommunalen Zuschläge.

In den Jahren 1869 und 1876 waren jedoch noch besondere Einkommensteuern bevorzugt, wie nachstehende Tabelle veranschaulicht[16].

Tabelle 1.

Art der Erhebung der kommunalen Einkommensteuer im Jahre 1869 und 1876.

Von 56 Stadtgemeinden mit mehr als 20000 Einw. i. J. 1869 hatten:

Zuschläge zur Staats-, Klassen- u. klassifizierten Einkommenst.	Besondere Einkommensteuern	
	Unter Anschluß an die Veranlagung, Skala u. den Tarif der Staats-, Klassen- u. klassifizierten Einkommensteuer	Unter Abweichung von der Veranlagung der Staats-, Klassen- u. klassifizierten Einkommensteuer
13	9	32

Von 170 Stadtgemeinden mit mehr als 10000 Einw. i. J. 1876 hatten:

Zuschläge	Besondere Einkommensteuern	
45	83	42

Wie sich das Aufkommen an Einkommensteuer in 170 Stadtgemeinden auf die einzelnen Erhebungsarten verteilte, veranschaulicht nachfolgende Übersicht[17]:

Tabelle 2.

Aufkommen an Einkommensteuer in 170 Stadtgemeinden im Jahre 1876.

Es wurden aufgebracht	In Millionen Mk.
durch Zuschläge zur Staats-, Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer	5,4
unter Anschluß an die Veranlagung, Skala und den Tarif der Staats-, Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer	26,6
unter Abweichung von der Veranlagung	11,0
zusammen	43,0

[15] Vgl. Herrfurth, Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen. VI. Ergänzungsheft zur Zeitschrift des Kgl. Preuß. Stat. Bureaus, Berlin 1879, S. 92 u. 93 u. S. 18 ff.

[16] Errechnet aus: Herrfurth, Beiträge zur Finanzstatistik, a. a. O., S. 92 u. 93 u. S. 18 ff. Für das Jahr 1869 fehlten bei Stralsund und Flensburg die Angaben.

[17] Errechnet aus: Herrfurth, Beiträge zur Finanzstatistik, a. a. O., S. 18 ff.

Durch einen Vergleich mit den Realsteuern ergibt sich die vorzugsweise Basierung des kommunalen Haushalts auf die Einkommensteuer[18].

Tabelle 3.

Aufkommen an Realsteuern in 170 Stadtgemeinden im Jahre 1876.

Es wurden aufgebracht	In Millionen Mk.
durch Zuschläge zur Staats-, Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer	3,7
durch die sonstigen direkten Realsteuern	6,0
zusammen	9,7

Die übrigen Steuern machten einen Betrag von 26,3 Millionen Mark aus.

Die Gründe dieser vorzugsweisen Ausschöpfung der Einkommensteuer lagen einmal in der starken steuerlichen Beanspruchung des Grundbesitzes und Gewerbebetriebes von seiten des Staates, die eine weitere Belastung von Grundbesitz und Gewerbebetrieb von seiten der Kommunen nicht zuließ. Dieses löste die Folge aus, daß die davon Betroffenen in den Gemeindeparlamenten zur stärkeren Besteuerung der Einkommen hindrängten[19]. Andererseits führte der Zollvereinsvertrag von 1867[20], der eine Besteuerung des Verbrauchs kommunalerseits stark einschränkte, als Ersatz für diesen Ausfall zwangsläufig dazu, eine gesteigerte Anspannung der Einkommensteuer im Kommunalhaushalt vorzunehmen.

Die einseitige Tendierung zur Einkommensteuer im Kommunalsteuersystem war auch rein geschichtlich dadurch begründet, daß eine Heranziehung der Pächter und Mieter in den Städten neben dem Grundeigentümer in umfassender Weise vollzogen werden konnte[21].

Gleichzeitig stieg zu jener Zeit der Finanzbedarf der Gemeinden. Handel und Industrie waren im Aufblühen begriffen. Reichtum und verfeinerte Lebensweise nahmen zu und fanden in steigenden Bedürfnissen ihren Ausdruck. Infolgedessen waren die Gemeinden gezwungen, eine größere Aufgabenerfüllung zu bewirken. Am sichtbarsten vollzog sich dieser Fortschritt in den großen Städten und industriellen Bezirken.

Die Inanspruchnahme der kommunalen Einkommensteuer war vor der großen Miquelschen Finanzreform in einer Weise fortgeschritten, daß dieselbe fast ausschließlich zum Träger des Haushalts wurde.

---

[18] wie [17].
[19] R. Gneist, a. a. O., S. 70, passim.
[20] Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 (B. G. Bl., S. 81).
[21] R. Gneist, a. a. O., S. 40.

Tabelle 4.

Einnahmen an Einkommensteuer einer Anzahl von Stadtgemeinden über 10000 Einwohner für das Jahr 1891/92[22].

Stadtgemeinde	Gesamtbetr. der Gemeindeeinnahmen in Mk.	hiervon entfielen auf die Eink.-steuer in Mk.	in % der Gesamteinnahmen	auf die Realsteuern in Mk.	in % der Gesamteinnahmen
Berlin . . .	35 849 897	29 426 297	82,08	5 494 000	15,33
Breslau . .	5 307 200	3 142 900	59,22	588 700	11,09
Köln . . .	4 977 100	4 236 300	85,12	687 300	13,81
Magdeburg	3 146 218	2 668 918	84,83	262 300	8,34
Frankfurt a.M.	6 087 500	5 700 500	93,64	335 000	5,50
Hannover .	2 028 800	1 500 000	76,10	465 800	22,96
Königsberg	1 900 300	1 615 000	85,00	147 000	7,74
Düsseldorf .	2 447 100	1 838 300	75,12	468 000	19,13
Altona . .	2 808 514	1 294 000	46,07	1 489 514	53,04
Elberfeld .	2 331 500	2 310 000	99,08	—	—
Staßfurt .	231 353	201 450	87,07	25 903	11,20
Mahlstadt-Burb.	279 506	269 299	96,35	8 707	3,12
Siegen . . .	186 234	171 361	92,01	12 373	6,64
Konitz . .	116 955	107 900	92,26	—	—

Das Durchschnittsverhältnis sämtlicher Stadt- und Landgemeinden gestaltete sich folgendermaßen[23]:

Tabelle 5.

Einnahmen an Einkommensteuer sämtl. Stadt- und Landgemeinden im Durchschnittsverhältnis für das Jahr 1891/92.

Es entfielen	Gesamtbetr. der Gemeindeeinnahmen in Mk.	hiervon entfielen auf die Eink.-steuer in Mk.	in % der Gesamteinnahmen	auf die Realsteuern in Mk.	in % der Gesamteinnahmen
in sämtl. Gemeind. m. ü. 10000 Einw.	127 904 601	103 917 501	81,25	16 729 890	13,08
Gemeinden unter 10000 Einwohn. .	13 544 171	10 256 668	76,03	2 612 868	19,26
Landgemeinden	7 603 847	4 705 388	61,87	2 668 115	35,55

In den Städten über 10 000 Einwohner ergibt sich für 1891/92 folgendes Verhältnis von Prinzipal- und Umlagesoll, wobei das Umlagesoll den durch die Klassen- und Einkommensteuer und durch die Realsteuern zu deckenden Gemeindebedarf darstellt, das in

[22] Entnommen aus: Drucksachen des Hauses der Abgeordneten, 17. Legislaturperiode, 5. Session, 1892/93, Nr. 7 A zu Nr. 7. Begründung S. 33. — Der Kopf der Tabelle wurde zwecks besseren Verständnisses umformuliert. Es handelt sich um eine wahllose Zusammenstellung von Beispielen der tatsächlichen Überspannung der Einkommensteuer im Kommunalhaushalt, ohne Berücksichtigung eines bestimmten Auswahlprinzips.

[23] Errechnet aus: Drucks. d. H. d. Abg. B. zu Nr. 7. Anlagen zu der Begründung des Entwurfs eines Kommunalabgabengesetzes, S. 3 ff.

Hundertteilen dieser staatlich veranlagten Steuern, d. h. des Prinzipalsolls dieser Steuern, erhoben wurde[24]:

Tabelle 6.

Verhältnis von Prinzipal- und Umlagesoll und die Durchschnittshöhe der Zuschläge für das Rechnungsjahr 1891/92.

Steuerart	Prinzipalsoll der Staatssteuern	Umlagesoll zu den Staatssteuern	Gemeindesteuerzuschläge
Grund- und Gebäudesteuer .	23 446 998	15 770 755	67%
Gewerbesteuer. .	11 743 712	959 135	8%
Klassen- und Einkommensteuer	54 652 430	103 917 501	190%

In den Städten unter 10 000 Einwohner beliefen sich die Zuschläge zur Einkommensteuer im Durchschnitt auf 180%, zur Grund- und Gebäudesteuer, einschließlich der sonstigen Realsteuern auf rund 74%, zur Gewerbesteuer auf 27,5%.

Bei den Landgemeinden betrugen die Zuschläge zur Einkommensteuer im Durchschnitt 123%, zur Grundsteuer 85,72%, zur Gebäudesteuer 80,82% und zur Gewerbesteuer 43,80%. Außerdem treten hier noch besondere Realsteuern in Höhe von etwa 11% der Grundsteuer hinzu.

Besonders hervorzuheben ist, daß es sich hierbei um Durchschnittswerte handelt. In einzelnen Fällen betrugen die Einkommensteuerzuschläge 300—400%, wie dies namentlich im Regierungsbezirk Arnsberg der Fall war und zwar nicht nur in Stadtgemeinden, sondern auch in Landgemeinden von typisch industriellem Charakter.

So war also die kommunale Einkommensbesteuerung, gemessen an der Veranlagung der Staatssteuer, zu einer sehr beträchtlichen Höhe gestiegen, was um so mehr hervortrat, als die Realsteuern durchweg weit milder behandelt wurden.

Die Folgen, die sich daraus ergaben, waren kurz folgende. Zunächst wirkte sich das Swiftsche Steuereinmaleins aus, denn die höheren Steuersätze führten keineswegs zu entsprechend erhöhten Einnahmen. Diese Auswirkung war nicht nur im Kommunalhaushalt zu bemerken, sondern beschränkte auch die Elastizität des Staatshaushalts. Der Umfang der Besteuerung von seiten der Kommunen beschränkte weitgehend das Ausmaß und die Ergiebigkeit der Besteuerung von seiten des Staates. Eben dadurch, daß die Höhe der kommunalen Zuschläge zu Steuerhinterziehungen auch

[24] Entnommen aus: Denkschrift zu den dem Landtage vorgelegten Entwürfen der Steuerreformgesetze. Drucks. d. Abgeordn.-Hauses Nr. 8, 17. Legislaturperiode, 5. Session 1892/93, S. 43. Vgl. auch: Anlagen zu der Begründung des Entwurfs eines Kommunalabgabengesetzes, a. a. O. Nr. 7. — Das Aufkommen an Einkommensteuer der Städte, die eigene Einkommensteuern besaßen, also keine Zuschläge erhoben, ist umgerechnet und in den Beträgen mit einbegriffen, und zwar sowohl im Umlage- als auch im Prinzipalsoll.

bei den Staatssteuern führte. Andererseits war auf seiten der Kommunen eine Auswirkung dahin gegeben, daß die Gesamtbelastung durch Staats- und Kommunalsteuern sich in den Kommunen mit ungünstiger finanzieller Lage als noch kaum tragbar erwies. Was die Höhe der Zuschläge anbetraf, so führte dieselbe zu einer ständig sich verschlechternden Veranlagung zur Klassen- und Einkommensteuer mit Rücksicht auf die Gemeindezuschläge und verhinderte andererseits eine Herabsetzung derselben[25]. Bei Verschleierungen von Einkommen oder Teilen derselben, mußte sich die Verdichtung von Fehlerquellen in einer Weise vollziehen, wie sie bei Einführung einer Alleinsteuer gang und gäbe wäre.

Durch die ausschließliche oder überwiegende Aufbringung des kommunalen Bedarfs durch die Einkommensteuer, ohne Rücksicht auf Wirkung und Zweck der Ausgaben, konnte von einer gerechten Steuerverteilung nicht die Rede sein. Besonders betont wurde in der Miquelschen Denkschrift[26], daß die Einkommen aus Arbeit und Geldkapital bei einer derartigen Finanzgebarung unverhältnismäßig besteuert würden, für welche die Inhaber der anderen Güterquellen in erster Linie aufzukommen hätten, während demgegenüber die großen Wertsteigerungen, namentlich des städtischen Grundbesitzes und Gewerbebetriebes in der Besteuerung nicht in gleicher Weise erfaßt würden. Man kam hierbei zu dem Ergebnis, das Kommunalsteuersystem nicht lediglich nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, wie es bisher geschah, aufzubauen, sondern daß die soziale Schichtung der Bevölkerung in den Gemeinden bei der Lastenverteilung die Berücksichtigung des Grundsatzes der Besteuerung von Leistung und Gegenleistung erfordere.

Um den Grundsatz der Besteuerung von Leistung und Gegenleistung zur praktischen Durchführung zu bringen, wurde gefordert, daß das Land den Gemeinden die Realsteuern als selbständige Steuerquelle abtreten müßte, da die Realsteuern in ihrem Aufkommen den Schwankungen, wie sie bei den Personalsteuern beständen, nicht unterworfen seien. Es wurde dabei hervorgehoben, daß die Überlassung der Realsteuern an die Gemeinden nicht genüge, um einer relativ übermäßigen Anspannung der kommunalen Einkommensteuer vorzubeugen. Die gesetzesmäßige Bindung durch das Kommunalabgabengesetz sollte diese Aufgabe erfüllen[27].

Das Kernproblem dieser nötig gewordenen Reform faßte Miquel treffend in folgendem Satz zusammen: „Der Grundgedanke der ganzen neuen Reform besteht darin, die Ungerechtigkeiten, die die Realsteuern darstellen, im Staate dadurch zu beseitigen, daß man sie an die richtigen Stellen setzt, und in den Gemeinden eine andere Ungerechtigkeit, die übermäßige Belastung des Arbeitseinkommens und des Einkommens von reinem Kapital, vermindert[28]."

---

[25] Handwörterbuch der Preuß. Verwaltung, I. Band (A-K), S. 939. Leipzig 1906.

[26] Denkschrift zu den dem Landtage vorgelegten Entwürfen der Steuerreformgesetze, a. a. O., S. 16.

[27] Denkschrift, a. a. O., S. 40.

[28] Sitzungsber. des Hauses der Abgeordn. 3. Sitz., Freit., den 18. Nov. 1892, S. 25.

II. Kapitel.

Die Einkommensteuer bis zur Erzbergerschen Finanzreform.

Auf Grund der unumgänglichen Notwendigkeit, eine umfassende Reform des kommunalen Steuerwesens herbeizuführen, wurde diese in den Jahren 1891—1893 durch Miquel eingeleitet und durchgeführt und fand ihren Niederschlag in dem Kommunalabgabengesetz von 1893[29], das auch heute noch schlechthin die Grundlage für den Haushalt der preußischen Gemeinden bildet, wenn auch nicht mehr bezüglich der kommunalen Einkommensteuer.

Die Bestimmungen des Gesetzes basieren an erster Stelle auf dem Grundsatze, daß diejenigen Ausgaben, die in erkennbarer Weise zum Vorteile einzelner Gemeindeangehörigen oder einzelner Klassen von solchen aufgewendet oder von ihnen verursacht werden, nach dem Maßstabe von Leistung und Gegenleistung, sonstige Ausgaben aber vorzugsweise nach dem Maßstabe der Leistungsfähigkeit aufzubringen sind[30].

Diese Notwendigkeit war immer dringender geworden und fand ihr theoretisches Fundament in den Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik schon seit den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Wichtige Zielpunkte entwickelte hier A. Wagner[31], der den Standpunkt vertrat, daß eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit da Platz greifen sollte, wo es sich um allgemeine Ausgabenzwecke handelte und eine Besteuerung nach dem Interesse dort, wo Vorteile für einzelne allein oder in höherem Maße geschaffen würden.

Die Frage ob Zuschlagsrecht oder besondere Einkommensteuer fand noch keine besonders tiefschürfende Erörterung.

In dieser Richtung wurde dann auch das vorerwähnte Gesetz abgefaßt. Danach sollten Steuern erst dann zur Erhebung gelangen, wenn die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen und aus dem Gemeindevermögen für den Ausgabebedarf nicht ausreichten. Die indirekten Steuern sollten im Kommunalsteuersystem nach Möglichkeit gegenüber den direkten bevorzugt werden. Die Realsteuern wurden staatlicherseits nicht mehr erhoben, aber weiter veranlagt. Die Ausschöpfung derselben wurde den Gemeinden überlassen.

Die Einkommensteuer sollte nur noch in Form von Zuschlägen zu der jetzt auf Deklarationszwang beruhenden staatlichen Einkommensteuer erhoben werden.

---

[29] Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 (GS. 1893, S. 152 ff.).

[30] Vgl. auch: Adickes, F., Das Kommunalabgabengesetz. Berlin 1894, S. 166/167.

[31] A. Wagner, Die Kommunalsteuerfrage. Ausarbeitung eines Referats im Verein für Sozialpolitik. Leipzig und Heidelberg 1878, S. 1/2.

Eine Ausnahme in dieser Hinsicht machten nur Altona und Frankfurt, die besondere Einkommensteuern besaßen. Bei Altona war die Ausnahme bedingt durch die Nähe Hamburgs. Hier wurden die unteren Einkommen relativ stärker herangezogen, die hohen aber geringer als bei der Staatssteuer. Bei der Frankfurter besonderen Einkommensteuer, die sich aus historischen Gesichtspunkten erklärt, fand eine Entlastung der niederen Einkommen statt, durch Anwendung eines niedriger gestaffelten Tarifs, ohne jedoch die größeren dementsprechend stärker zu belasten.

Die Grenze des Existenzminimums, die bei der staatlichen Einkommensteuer bei 900,— Mk. endete, wurde für die Gemeinden dahingehend erweitert, daß für Einkommen unter diesem Betrage für die Kommunalbesteuerung eigens drei, sogenannte fingierte Steuersätze geschaffen wurden, deren Anwendung freistand. Sie betrugen:

bei einem Einkommen von 0—420 Mk. . . 1,20 Mk.
über 420—660 „ . . 2,40 „
„ 660—900 „ . . 4,— „

Der staatliche Tarif war folgendermaßen[32]:

Tabelle 7.

Einkommensteuertarif vom 24. Juni 1891.

Stufe	Einkommen von mehr als..... bis Mk.	Steuersatz Mk.	Prozentsatz im Mittel des Einkommens
1	900—1050	6	0,62
2	1050—1200	9	0,80
3	1200—1350	12	0,94
4	1350—1500	16	1,12
5	1500—1650	21	1,33
6	1650—1800	26	1,51
7	1800—2100	31	1,59
	usw.		
	über 100 000	400	4,0

War die Deckung des Bedarfs einer Gemeinde gesichert, so konnten Zensiten unter 900,— Mk. Einkommen entweder von der Beitragspflicht entbunden oder mit einem geringeren Prozentsatz herangezogen werden. Sie hatten einen Anspruch auf Befreiung auch noch hiervon, insofern sie öffentliche Armenunterstützung bezogen.

Die bis zum Kommunalabgabengesetz üblichen hohen Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer wurden sowohl mit Rücksicht auf die gesunde Entwicklung derselben, als von kommunalen Gesichtspunkten aus für unzulässig erklärt[33].

Um einer Überspannung der kommunalen Einkommensteuer vorzubeugen, war aufgeführt, daß Realsteuern, die jetzt nur von den Kommunen erhoben wurden, in der Regel mindestens

[32] § 17 des Einkommensteuergesetzes vom 24. Juli 1891.
[33] Vgl. auch: F. Adickes, Das Kommunalabgabengesetz, a. a. O., S. 170.

mit gleichem oder höchstens um die Hälfte höherem Prozentsatz zur Deckung des Kommunalbedarfs heranzuziehen wären, als die Zuschläge zur Staatseinkommensteuer ausmachten. Falls die Einkommensteuer mit 150 % und die Realsteuern mit über 150 % belastet waren, so konnten über diese 150 % hinaus für jedes Prozent der Realsteuern 2 % der Staatseinkommensteuer erhoben werden. Die Freilassung oder geringere Heranziehung der Einkommensteuer war zulässig, solange die Realsteuern 100 % nicht überstiegen. Letztere sollten in der Regel nicht mehr als 200 % betragen. So war also das Eigeninteresse für die Begrenzung der Beanspruchung der Steuermöglichkeiten in vollem Maße wirksam, da die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Steuern, nämlich Grund-, Gewerbe- und Einkommensteuer vornehmlich diejenigen Kreise trafen, die in den Gemeindeparlamenten dominierten[34].

Rechnerisch ergab sich daraus folgendes Verhältnis:

Tabelle 8.

Rechnerisches Verhältnis von Einkommen- und Realsteuern.

Realsteuerbelastung (in % der vom Staate veranlagten Realsteuern)	Mindestbetrag der Einkommensteuerbelastung in % der Staatseinkommensteuer	Höchstbetrag
101	67⅓	101
102	68	102
usw		
150	100	150
151	100⅔	152
usw.		
200	133⅓	250

Diese Verhältnisse, nach denen die Verteilung sich zu richten hatte, verfolgten den Zweck, eine Niedrighaltung der Einkommensteuer zu gewährleisten. Ihre Begründung fanden sie darin, daß eine erschöpfende Aufzählung der Verteilung des Steuerbedarfs auf die verschiedenen Steuerarten sich nicht durchführen läßt, da die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gemeinden zu verschiedenartig sind.

Bei der Feststellung des Verhältnisses, nach welchem der Gemeindebedarf durch Realsteuern und durch Einkommensteuer zu decken war, waren folgende leitende Gesichtspunkte vorgeschrieben. Von der Einkommensteuer sollten vorzugsweise Ausgaben gedeckt werden, die ihrem Wesen und ihrer Bestimmung nach allen Gemeindeangehörigen zugute kommen, oder durch sie veranlaßt werden[35]. Es sind dies die Kosten für die allgemeine Verwaltung, für Volks- und Mittelschulen, für die öffentliche Sicherheit, für soziale Fürsorge und Armenwesen und die Ausgaben für Verzinsung und Tilgung der hierfür aufgenommenen Schulden.

Solche, die ausschließlich oder doch ganz überwiegend dem Grund-

[34] R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs. Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik. 127. Band III. Folge Band 72, Jena 1927, S. 744.

[35] Anweisung zur Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (GS. 1893, S. 152 ff., Art. 39).

besitz und Gewerbebetrieb zum Vorteil gereichen, sollten lediglich durch Realsteuern aufgebracht werden.

Die im allgemeinen Interesse gemachten Aufwendungen, aus denen zugleich den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden besondere Vorteile erwachsen, sollten auf beide Steuerarten nach billigem Ermessen verteilt werden. Hier handelt es sich um die Kosten der Unterhaltung und Reinigung der Straßen und Kanäle, für öffentliche Beleuchtung, Wasserversorgung, Feuerlöschwesen, höheres Schulwesen, dann um die Ausgaben für Kunst und Wissenschaft und endlich wieder um die Amortisation der hierfür entstandenen Schulden und deren Verzinsung.

Noch verbleibende Ausgaben waren nach dem Verhältnis der auf beide Steuerarten entfallenden übrigen Gesamtausgaben zu verteilen[36].

Auffallenderweise hatte man aber vielfach übersehen, daß die durch Grundbesitz und Gewerbebetrieb und die im allgemeinen Interesse gemachten Aufwendungen nur Beispiele waren, indem man alle dort nicht ausdrücklich hervorgehobenen Ausgaben ohne weiteres der Einkommensteuer zur Last legte[37].

Die Forensalbesteuerung, man versteht darunter eine Besteuerung von Personen, die an einem anderen als ihrem Wohnort, der Wohnsitzgemeinde, Grundstücke oder Gewerbebetriebe besitzen, begründete die Notwendigkeit einer besonderen Veranlagung des in den einzelnen Gemeinden erwachsenden Einkommens. Die Forensalgemeinde hatte das in ihr gewonnene Einkommen nach den Grundsätzen der Staatseinkommensteuer selbständig zu ermitteln und zu veranlagen.

Die Frage, wie ein Steuersatz zu berechnen ist, wenn ein Einkommen in einer Gemeinde nur teilweise zu besteuern war, hatte eine gewisse Bedeutung insofern, als infolge der Degression der Steuersätze Verschiedenheiten entstanden, je nachdem das Einkommen zunächst zerlegt und davon der Steuersatz berechnet oder aber zunächst vom Gesamteinkommen der Steuersatz ermittelt und dann zerlegt wurde. Bei der Forensalbesteuerung wurde nach dem Kommunalabgabengesetz der Steuersatz vom geteilten Einkommen ermittelt. Der für das Gesamteinkommen ermittelte Steuersatz wurde zerlegt für die Besteuerung in Wohnsitz- und gleichgestellten Aufenthaltsgemeinden.

Physische Personen waren in ihren Wohnsitz- bzw. in den gleichgestellten Aufenthaltsgemeinden nach ihrem gesamten, einerlei wo gewonnenen Einkommen, vorbehaltlich der Bestimmungen gegen die Doppelbesteuerung, zu besteuern. Demgegenüber beschränkte sich die Steuerpflicht der Forensen, Erwerbsgesellschaften und juristischen Personen auf das in der Gemeinde, in der sie steuerpflichtigen Besitz oder Betrieb haben, aus diesen Quellen gewonnene Einkommen.

---

[36] Ministerialerlaß vom 7. Februar 1895. Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den Kgl. Preuß. Staaten, Berlin 1896, S. 7.

[37] Denkschrift über die Ausführung des KAG. Drucksachen des Abgeordnetenhauses. XVIII. Legislaturperiode. III. Session, Berlin 1896, Nr. 130, S. 20.

Um Doppelbesteuerungen zu vermeiden, wurde das aus dem Besitze oder Betriebe von über mehrere Gemeinden sich erstreckenden Gewerbe- und Bergbauunternehmungen fließende steuerpflichtige Einkommen auf die teilhabenden Gemeinden verteilt. Dabei konnte, wenn das steuerpflichtige Einkommen weniger als ein Viertel betrug, die Wohnsitzgemeinde unter entsprechender Kürzung der anderen Teileinkommen ein volles Viertel für sich beanspruchen.

Der Hauptzweck des Kommunalabgabengesetzes war die Schonung der Einkommensteuer. Es hatte außerdem, gegenüber dem verschiedenartig gestalteten Kommunalabgabenwesen von ehedem, eine Rechtseinheit in der ganzen preußischen Monarchie geschaffen; mit Ausschluß der Hohenzollernschen Lande und der Insel Helgoland.

Vom Jahre 1894 ab zeigte sich ein deutliches Zurückgehen der Einkommensteuerzuschläge. Aber diese Erscheinung sollte nicht von Dauer sein. Wenn die durch das Kommunalabgabengesetz geschaffene Vergrößerung der Inanspruchnahme und Ausschöpfung der verschiedenen Steuerquellen als groß genug für den Gemeindehaushalt erschien, so hat sie sich für die darauffolgende Zeit als doch noch zu eng erwiesen. Die kommunale Einkommensteuer war um die Wende des ersten Jahrzehnts wieder zum Problem geworden.

Die Regelung wurde wieder als unbefriedigend empfunden zunächst wegen der steigenden Inanspruchnahme der kommunalen Einkommensteuer. Ein anschauliches Bild der Zunahme der Zuschläge zeigt folgende Zusammenstellung[38]:

Tabelle 9.

Die Zuschlagssätze haben von 1911 gegenüber 1905 um ..... % zugenommen (+) bzw. abgenommen (−):

bei den Städten mit mehr Einwohnern als	bei den Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer					
	bis inkl. 100%	über 100% bis inkl. 150%	über 150% bis inkl. 200%	über 200% bis inkl. 250%	über 250% bis inkl. 300%	über 300%
200000 (o. Berlin)	— 5,72	—38,57	+22,86	+21,43	—	—
100000 b. inkl. 200000	+ 0,99	—16,02	— 9,16	+24,19	—	—
50000 „ „ 100000	— 4,87	—13,25	+ 1,50	+ 7,25	+ 9,37	—
25000 „ „ 50000	— 3,92	—16,40	— 3,65	+22,25	+ 1,72	—
10000 „ „ 25000	— 1,29	—21,91	+ 1,34	+18,77	+ 2,46	+ 0,63
7000 „ „ 10000	— 3,56	—11,53	— 0,48	+12,74	+ 0,78	+ 2,05
5000 „ „ 7000	— 4,51	—15,81	+ 1,33	+ 9,58	+ 7,84	+ 1,57
3000 „ „ 5000	— 8,43	—14,70	+12,24	+ 8,31	+ 1,31	+ 1,27
2000 „ „ 3000	—14,35	— 9,08	+16,24	+ 8,43	+ 0,49	— 0,75
mit nicht mehr als 2000	—12,61	— 9,57	+13,43	+ 7,56	+ 1,17	+ 0,02

[38] O. Tetzlaff, Die Zuschläge der preußischen Städte und größeren Landgemeinden zu den staatlich veranlagten direkten Steuern in den Rechnungsjahren 1911 und 1905. Zeitschrift des Kgl. Preuß. Stat. Landesamtes. 52. Jahrgang, Berlin 1912, S. 66 ff.

Hiernach trat eine Zunahme von höheren Zuschlagssätzen in sämtlichen Städtegrößenklassen ein.

Die Verteilung sämtlicher Städte und Landgemeinden auf die nach der Höhe der Gemeindezuschläge zur Staatseinkommensteuer unterschiedenen Zuschlagsgruppen und die prozentuale Inanspruchnahme der Zuschlagssätze gestaltete sich im Jahre 1911 folgendermaßen[39]:

Tabelle 10.

Die im Jahre 1911 von den Städten und Landgemeinden erhobenen Zuschläge zur Staatseinkommensteuer.

Staat		Es waren einkommensteuerfrei	Es erhoben							
			bis 75%	über 75 bis 100%	über 100 bis 150%	über 150 bis 200%	über 200 bis 250%	über 250 bis 300%	über 300 bis 400%	über 400%
Städte	überhaupt	5	16	61	251	543	297	84	18	2
	% der Städte	0,4	1,3	4,8	19,7	42,5	23,3	6,6	1,4	0,2
Landgemeinden	überhaupt	508	1062	3859	8233	10536	5805	3810	1963	393
	% der Landgem.	1,4	2,9	10,7	22,8	29,1	16,0	10,5	5,4	1,1

Da es sich bei der prozentualen Verteilung auf die einzelnen Zuschlagsgruppen lediglich um Durchschnittswerte für das ganze Staatsgebiet handelt, so wird es nicht ohne Interesse sein, zu erfahren, wie sich die Inanspruchnahme der Zuschlagssätze in den einzelnen Provinzen verhielt.

---

[39] Entnommen aus: Preußische Statistik Nr. 243. Finanzstatistik der preußischen Städte und Landgemeinden für das Rechnungsjahr 1911. Abt. Staat. Berlin 1920. S. 174.*

Tabelle 11.

Durchschnittsbeträge der Zuschläge zur Staatseinkommensteuer und zu den staatlich veranlagten Realsteuern in Staat und Provinzen im Rechnungsjahre 1911[40].

Staat Provinzen	Im R.-Jahre 1911 betrug das für Gemeindezwecke erhobene Umlagesoll			
	der Einkommensteuer in % des Prinzipalsolls		der Realsteuern in % des Prinzipalsolls	
	Stadtgemeinden	Landgemeinden	Stadtgemeinden	Landgemeinden
Staat	156,8	163,5	199,3	212,8
Ostpreußen	229,8	235,4	247,0	236,7
Westpreußen . . .	238,4	262,1	230,9	267,2
Stadtkreis Berlin . .	100,0	—	164,2	—
Brandenburg . . .	124,2	115,3	190,4	238,6
Pommern	199,9	162,8	209,1	163,6
Posen	191,0	125,1	211,0	125,5
Schlesien	171,1	176,9	203,4	205,5
Sachsen	174,2	134,3	200,3	149,4
Schleswig-Holstein .	195,1	163,2	281,6	195,8
Hannover	160,6	164,3	192,7	187,6
Westfalen	209,8	217,0	256,3	282,2
Hessen-Nassau . .	131,7	130,1	162,7	164,6
Rheinprovinz . . .	179,7	171,0	209,7	233,0
Hohenzoll. Lande .	147,5	98,6	200,0	239,1

Zusammenfassend kann man bezüglich der von den Gemeinden im Jahre 1911 erhobenen Zuschläge zur Staatseinkommensteuer sagen, daß dieselben in den Hohenzollernschen Landen und der Provinz Hessen-Nassau, danach in Sachsen und Posen relativ am niedrigsten, in Westpreußen und Ostpreußen relativ am höchsten waren und hiernach in Westfalen am meisten zu wünschen übrig ließen. Gleichzeitig sei an dieser Stelle eine Gegenüberstellung zu den Realsteuern gegeben.

Bestanden derart schon Unterschiede von Provinz zu Provinz, so traten diese innerhalb derselben noch stärker in Erscheinung. Schon deswegen, nämlich infolge der unterschiedlichen Inanspruchnahme, wurde die Regelung wieder als unbefriedigend empfunden. Diese Unterschiedlichkeit in den Zuschlagssätzen wird aus der folgenden Tabelle ersichtlich[41].

---

[40] Entnommen aus: Preuß. Statistik Nr. 243: Finanzstatistik, a. a. O., Abt. Staat, S. 159.*

[41] Entnommen aus: Preuß. Statistik Nr. 243: Finanzstatistik, a. a. O., Abt. Staat, S. 176.*

Tabelle 12.

Die von den preußischen Städten und Landgemeinden im Jahre 1911 erhobenen Zuschläge zur umlagefähigen Staatseinkommensteuer.

	Anzahl der		Es erhob. i. R. J. 1911 Zuschläge zu umlagefähig. Staatseinkommensteuer																	
			überhaupt nicht		bis einschließlich 75 %		über 75 % b. einschl. 100 %		über 100 b. einschl. 150 %		über 150 b. einschl. 200 %		über 200 b. einschl. 250 %		über 250 b. einschl. 300 %		über 300 b. einschl. 400 %		über 400 %	
	St.	L.G.	St.	L.G.	St.	L.G	St.	L.G.	St.	L.G.	St.	L.G.	St.	L.G.	St.	L.G.	St.	L.G.	St.	L.G.
Ostpreuß.	67	4996	—	65	—	5	—	49	2	282	6	1204	28	1474	27	1169	4	633	—	115
Westprß..	57	2047	—	2	—	3	—	13	1	56	4	243	19	465	19	579	13	537	1	149
Stadtkrs. Berlin .	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Brandenburg. .	142	3093	—	4	1	56	10	409	22	1003	84	1132	23	331	2	118	—	33	—	7
Pommern	73	2092	1	3	—	31	3	216	7	685	28	782	28	272	5	92	—	9	—	2
Posen . .	129	3145	2	89	2	424	3	942	31	989	67	475	17	111	7	83	—	28	1	4
Schlesien.	150	5057	—	8	2	21	6	324	30	1388	77	1840	26	752	9	454	—	242	—	28
Sachsen .	142	2946	—	27	3	194	6	600	46	1009	71	753	15	250	1	83	—	26	—	4
Schleswig-Holstein	56	1936	—	7	—	52	—	174	7	516	22	680	24	313	3	159	—	31	—	4
Hannover	113	3996	—	18	1	74	—	401	20	987	59	1449	31	614	2	274	—	125	—	48
Westfalen	109	1461	—	9	2	14	5	36	7	91	42	316	49	467	3	358	1	152	—	18
Hessen-Nassau	103	2202	2	135	5	110	21	361	46	571	25	668	4	224	—	99	—	28	—	6
Rheinprovinz	133	3082	—	132	—	59	6	290	31	638	57	972	33	524	6	340	—	119	—	8
Hohenz. Lande .	2	122	—	9	—	19	—	44	1	18	1	22	—	8	—	2	—	—	—	—

Wir ersehen demnach, daß die Anspannung der kommunalen Einkommensteuer in den einzelnen Städten und Landgemeinden innerhalb der Provinzen sehr unterschiedlich erfolgte.

Die angeführten Beispiele können auch zum Beweise dafür dienen, daß im Jahre 1911 die Entwicklung über die im Kommunalabgabengesetz als Norm angegebenen Verhältnisse im kommunalen Steuerwesen bereits weit hinausgegangen war[42].

Letztlich wurde die Regelung aber auch deshalb als unbefriedigend empfunden, weil der finanzielle Spielraum der Gemeinden sehr unterschiedlich war. Einen Beweis für diese Tatsache kann uns die durchschnittliche steuerliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden in den einzelnen Landesteilen geben. Den hierfür notwendigen Maßstab erhält man durch die Beziehung des Prinzipalsolls, das die steuerliche Leistungsfähigkeit ausdrückt, der direkten Steuern zusammen, nämlich Einkommen-, Grund-, Gewerbe- und Betriebssteuer und der Einkommensteuer allein, auf die Bevölkerungszahl. Den auf einen Einwohner entfallenden Markbetrag bezeichnen wir mit Steuerstärke 1, und die für die Gemeinden

[42] Vgl. auch Textausführungen in: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O., Abt. Staat, S. 159/160.*

der einzelnen Landesteile sich ergebende Anzahl der Steuerstärken zeigt dann, welche Unterschiede in dem finanziellen Spielraum dieser Gemeinden bestanden.

Tabelle 13.

Die Zahl der durchschnittlichen Steuerstärken im Jahre 1911 betrug in den einzelnen Provinzen[43]:

Provinz	bei den direkten Steuern		bei der Eink.-St.	bei den Realsteuern
	Stadt-gemeinden	Land-gemeinden	Stadt-gemeinden	Stadt-gemeinden
Ostpreußen	10,1	3,2	5,9	4,2
Westpreußen . . .	9,3	3,4	5,3	4,0
Stadtkreis Berlin. .	32,3	—	20,0	12,3
Brandenburg . . .	18,9	11,7	12,5	6,4
Pommern	10,8	4,8	6,4	4,4
Posen	9,1	2,8	5,3	3,8
Schlesien	13,3	4,9	8,5	4,8
Sachsen	14,4	8,1	9,3	5,1
Schleswig-Holstein .	14,0	9,9	8,5	5,5
Hannover	15,0	7,7	9,6	5,4
Westfalen	12,8	7,4	8,6	4,3
Hessen-Nassau . .	26,3	6,0	17,9	8,4
Rheinprovinz . . .	17,4	8,2	11,6	5,8
Hohenz. Lande . .	12,7	6,5	9,2	3,5

Um den durch die Einkommensteuer zu deckenden Gemeindebedarf aufzubringen, ergab sich dann daraus für weniger leistungsstarke Gemeinden die Folge einer Inanspruchnahme von verhältnismäßig hohen Zuschlagssätzen zur kommunalen Einkommensteuer.

Das starke Steigen der Einkommensteuerzuschläge war dadurch bedingt, daß die Heranziehung der Realsteuern zu den dafür vorgeschriebenen Ausgabegebieten bereits die zulässige Höhe erreicht oder schon überschritten hatten. Dann aber vor allen Dingen durch das starke Anziehen desjenigen Ausgabebedarfs, der durch die Einkommensteuer zu decken war, wie Volksschul-, Polizei- und Armenlasten. Andererseits ließen nun, in Anbetracht der reichlicher fließenden Mittel, die Städte mehr oder weniger ihre Zurückhaltung fallen.

Nach Lücker[44] war das übermäßige Wachsen des Kommunalbedarfs auch darauf zurückzuführen, daß wichtige Aufgaben vor der Neuregelung zurückgestellt werden mußten, weil die nötigen Mittel fehlten, eine Aufbürdung neuer Lasten stattfand in bezug

[43] Entnommen aus: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, Abt. Staat, a. a. O., S. 160* u. 171*.

[44] H. Lücker, Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabenwesens in den Städten und großen Landgemeinden der preußischen Industriebezirke. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. 127. Band, 3. Teil, Leipzig 1910, S. 34/35.

auf das Volksschulwesen, durch neue sozialpolitische Maßnahmen, durch Anordnungen auf hygienischem Gebiete, Anlage von Kanalisation und dergleichen, durch Schaffung neuer Lasten, veranlaßt durch höheres, mittleres und technisches Schulwesen, dann durch die nun einsetzende Bautätigkeit der Städte, Aufhäufung von Schulden und deren unzulängliche Amortisation.

Stieg nun mit wachsender Tätigkeit der Ausgabebedarf der Gemeinden, so veranlaßte der Weltkrieg eine Epoche neuer Aufgaben und Tätigkeitsbereiche für diese. Der Weltkrieg veranlaßte ein Steigen des Finanzbedarfs bei Reich, Land und Gemeinden. Das Land Preußen half sich in Anbetracht der dringenden Bedürfnisse dadurch, daß es das Vierfache der normalen Steuersätze an Einkommensteuer erhob. Den Gemeinden war eine gleiche Inanspruchnahme der Einkommensteuer, d. h. eine Zuschlagserhebung auf die vierfachen Steuersätze nicht erlaubt, was zur Folge hatte, daß die Zuschläge zu den einfachen Sätzen der Staatseinkommensteuer, infolge Versagens der Realsteuern, bei gleichzeitiger Steigerung des Bedarfs, eine namhafte Höhe erreichten[45].

Tabelle 14.

Verteilung der einzelnen direkten Steuerarten im Jahre 1911 bzw. 1917[46].

Es entfielen v. H. der direkten Gemeindesteuern:

im Jahre	auf die Gemeindeeinkommensteuer	auf die Gemeindesteuern vom		
		Grundbesitze	Gewerbebetriebe	Schankbetriebe
1911	58,6	28,0	12,9	0,5
1917	66,6	19,3	13,9	0,3

Dazu trat eine teilweise Umgestaltung des gemeindlichen Aufgabenkreises[47]. Verursachte früher das Volksschulwesen die Hauptlasten des kommunalen Haushalts, so trat jetzt die Wohlfahrtspflege als Hauptposten hinzu und rückte allmählich an erste Stelle. Handelte es sich doch vor allen Dingen um die durch den Krieg geschaffene Fürsorge für die Krieger und ihre Familien, um die Arbeitslosenfürsorge, Krankenfürsorge und nicht zuletzt um die von den Gemeinden in vollem Maße durchgeführte Lebensmittelversorgung[48].

Beteiligten sich die Gemeinden in dieser Weise an der Tragung der allgemeinen Lasten während des Krieges, so wurden sie in noch stärkerem Maße zu denen der Nachkriegszeit herangezogen, galt es doch für die nun einsetzende normale Wirtschaftstätigkeit wieder die geeigneten Vorbedingungen zu schaffen.

[45] H. Bleicher, Kommunale Finanzwirtschaftslehre, Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1927, II. Band, Seite 452.

[46] Entn. aus: Preuß. Statistik Nr. 243: Finanzstatistik, Abt. Staat, a. a. O. S. 181*.

[47] F. Elsas, Die Entwicklung der kommunalen Finanzen seit dem Kriegsende, Archiv für Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik. Tübingen 1929. Bd. 61, S. 389.

[48] H. Lindemann, Aufgaben u. Tätigkeit der Gemeinden im Kriege, Arch. f. S. u. S., Tübingen 1925, Bd. 40, S. 196 ff.

III. Kapitel.

Die Einkommensteuer seit ihrer Verreichlichung.

Die durch den Krieg hervorgerufenen außen- und innenpolitischen Lasten veranlaßten das Reich, das früher vorwiegend die indirekten Steuern zur Aufgabenerfüllung benutzte, nunmehr zu der sehr anspannungsfähigen direkten Besteuerung des Einkommens zu greifen. Zu diesem Zweck behielt es sich nach englischem Vorbilde die alleinige Regelung und Ausschöpfung der Einkommensteuer im ganzen Staatsgebiete vor.

Die Einkommensteuern der Länder und Gemeinden wurden ersetzt durch ein Überweisungssystem bestimmter Anteile der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer auf Grund des Gesetzes über die Reichsfinanzverwaltung von 1919[49] und hauptsächlich des Landessteuergesetzes von 1920[50] in der jetzt gültigen Fassung[51], das die Grundsätze der Verteilung der Steuern zwischen Reich, Ländern und Gemeinden festlegte. Die Beteiligung der Gemeinden blieb der Landesgesetzgebung vorbehalten.

Während also ehedem noch die ganze Steuerhoheit den Ländern und Gemeinden überlassen worden war, entzog ihnen die sogenannte Erzbergersche Finanzreform die Personalsteuern. Das Reich schuf sich eine eigene Steuerverwaltung. Der Rahmen der eigenen Steuerpolitik von Ländern und Gemeinden wurde demnach eingeschränkt. Die Gemeinden sind in einer Doppelabhängigkeit, einmal von dem Maße der Überweisungen des Reichs an die Länder, dann aber auch von der Überweisung der Länder wiederum an die Gemeinden. Obgleich zwischen Reich und Gemeinden kein unmittelbarer staatsrechtlicher Zusammenhang besteht, weil die Betreuung der Gemeinden Aufgabe der Länder ist, so hat doch die Entwicklung dazu geführt, daß sich die Gemeinden in steigendem Maße mit ihren Sorgen an das Reich wenden, und das Reich seinerseits auf die Gemeinden Rücksicht zu nehmen sucht.

Als Entgelt für den Übergang der Einkommensteuer auf das Reich sollte Ländern und Gemeinden die Erhebung von Zuschlägen zur Einkommensteuer des Reichs dienen. Dieses Zuschlagsrecht wurde abgelehnt und dabei erklärt, daß die Frage noch nicht spruchreif

---

[49] Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. September 1919 (R. G. J. 1919, 2. Teil, S. 159 ff.).

[50] Landessteuergesetz vom 30. Mai 1920 (R. G. J. 1920, 1. Teil, S. 402 ff.).

[51] Bekanntmachung der neuen Fassung des Gesetzes über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 27. April 1926 (R.G., J. 1926, 1. Teil, S. 203 ff.) und Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9. April 1927 (R. G. J. 1927, 1. Teil, S. 91 ff.).

sei[52]. Jedenfalls wurden schwere Bedenken dagegen erhoben, und man hat neuerdings diese Forderung gänzlich ausgeschaltet.

Die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer an die Länder erfolgt durch Überweisungen auf Grund von Verteilungsschlüsseln. Hierbei besteht, als Grundlage für die Berechnung, für die Einkommen- und Körperschaftsteuer je ein besonderer Anteil, der sogenannte Schlüsselanteil des Landes. Dieser wird berechnet aus der Gesamtheit der Rechnungsanteile der Gemeinden des betreffenden Landes. Unter dem Rechnungsanteil versteht man dasjenige Steuersoll, das nach den Grundsätzen des Finanzausgleichsgesetzes auf die Gemeinden entfällt. Diese Rechnungsanteile werden zusammengefaßt und ergeben den Gesamtrechnungsanteil derselben; die Summe dieser den Schlüsselanteil des Landes[53].

Wie die Anteile der Länder und Gemeinden sich im Laufe der Zeit gestalteten, ist aus nachstehender Zusammenstellung ersichtlich:

Tabelle 15.

Anteile der Länder und Gemeinden an den Überweisungen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Die Überweisungen an Einkommen- und Körperschaftsteuern betrugen	vom Gesamtaufkommen in %	Garantiert wurden in RM. in Million
nach dem Landessteuergesetz vom 30. März 1920	$66^2/_3$	
nach dem Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1923	75	
nach der III. Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924	90	
nach dem Änderungsgesetz z. F. A. vom 10. August 1925	75	an Eink.-, Körp.- und Umsatzsteuer 2100.—
nach dem Übergangsgesetz vom 9. April 1927	75	2600.—

Die Länder ihrerseits überweisen nun auf Grund der von ihnen festgestellten landesrechtlichen Rechnungsanteile an die Gemeinden.

Bei der Anwendung der Verteilungsschlüssel müssen wir nun folgendes beachten. Die Überweisungen aus dem Einkommensteueraufkommen an die einzelnen Länder vollziehen sich nach dem örtlichen Aufkommen. Die Länder bleiben also auf die Steuerkraft ihrer eigenen Bevölkerung angewiesen. Soweit findet demnach auch kein Ausgleich in ihrer Leistungsfähigkeit statt, und somit kommen auch Wohlstandssteigerungen im einzelnen Land diesem selbst wieder zugute. Demgegenüber ist der § 35 des Finanzausgleichsgesetzes, der jedem Land einen Mindestprokopfbetrag

[52] Vergl. auch: H. Herkner, Steuernotwirtschaft, Steuerreform und Finanzausgleich (1925). Jena 1926. S. 26.

[53] Vergl. auch hierzu: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 6, Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich. Berlin 1929. S. 140/141.

sichert, ohne daß der Anteil der übrigen geschmälert wird, geeignet, die Aufgabenerfüllung den schwächeren Ländern zu erleichtern.

Anders liegen jedoch die Verhältnisse bei der Überweisung des Einkommensteueranteils von Land an die Kommunen in Preußen. Als das beste Merkmal wurde auch hier das örtliche Aufkommen angesehen, denn dieses weist nämlich auf eine besondere Belastung hin, weil dort, wo wirtschaftliche Werte geschaffen werden, auch regelmäßig dementsprechende Einnahmen erzielt werden, was aber wieder öffentliche Anforderungen bedingt zur Erhaltung dieser Werte schaffenden Produktionstätigkeit. Jedoch stoßen wir hier zum erstenmal auf die Tatsache, den Gedanken eines Ausgleichs der Leistungsfähigkeit der Kommunen untereinander seiner Verwirklichung nähergerückt zu sehen.

In dieser Hinsicht enthält das Preußische Ausführungsgesetz zum Finanzausgleich von 1923[54] zum erstenmal den genaueren Hinweis, den Gedanken eines allgemeinen Ausgleichs der Leistungsfähigkeit in die Tat umzusetzen.

Die Durchführung dieses Ausgleichs konnte aber nicht voll getätigt werden[55]. Die reichsrechtlichen Verteilungsschlüssel, die für die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer vom Reich an die Länder Verwendung fanden, also das reine örtliche Aufkommen darstellen sollten und den Ländern für ihre Unterverteilung an die Kommunen zur Verfügung gestellt wurden, gingen im wesentlichen auf Veranlagungen für Steuerjahre in der Inflationszeit, zuletzt für das Jahr 1922, zurück. Eine Umrechnung des für ein Inflationsjahr veranlagten Einkommens jeweils auf Goldmark war unmöglich. Aus diesem Grunde ließen die Rechnungsanteile einen inneren Goldwert nicht erkennen und ihre Höhe hing ganz von Zufälligkeiten der Inflation ab, beispielsweise davon, in welchem Zeitpunkt der Veranlagungszeitraum des einzelnen Zensiten geendet hatte, oder der Hauptteil der Einkünfte geflossen war. So kam es, daß auf den Kopf des Einwohners gerechnet, nach den unveränderten reichsrechtlichen Rechnungsanteilen viele Gemeinden aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer 200, 300 und noch mehr Prozent des Betrages erhielten, den sie in den letzten Vorkriegsjahren aus der kommunalen Einkommensteuer vereinnahmt hatten, andere Gemeinden aber trotz gleichartiger wirtschaftlicher Verhältnisse nur die Hälfte oder nur ein Viertel und noch weniger. Diese Auswirkungen glaubte man hauptsächlich dem Einfluß der Inflation auf die Bildung der reichsrechtlichen Rechnungsanteile zuschreiben zu müssen.

---

[54] Preußisches Ausführungsgesetz zum Finanzausgleich vom 30. Oktober 1923 (G.S. 1923, S. 487 ff.).

[55] Das Tatsachenmaterial ist entnommen aus: Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer sowie Kraftfahrzeugsteuer und den Lastenausgleich zugunsten der Gemeinden mit kommunaler Polizei, nebst Anlagen und Tabellen. Drucks. des Preuß. Landtags, 3. Wahlperiode, Tagung 1, Nr. 2275, 1928/29, S. 3 ff.

Da aber in Aussicht gestellt wurde, daß 1927 das System der Überweisungen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Einführung eines dem früheren kommunalen Zuschlagsrechte ähnlichen Anteilrechtes ersetzt werden sollte, wollte man eine an grundlegende Neuregelung nicht herantreten.

Man half sich für die vermeintlich noch kurze Übergangszeit durch Einführung der relativen Garantie des Vorkriegskopfbetrages. Man ließ sich nämlich von der Annahme leiten, daß die Höhe der Zuschläge der Vorkriegszeit in jedem Fall einen Maßstab für den Finanzbedarf der Gemeinden dargestellt hätte und vom Gesamtfinanzbedarf abhängig gewesen wäre und suchte die Zufälligkeiten in der Höhe der Überweisungen dadurch zu beseitigen, daß man auch fernerhin die reichsrechtlichen Rechnungsanteile zur Grundlage der Berechnung der Anteile an Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer beibehielt, aber solchen Gemeinden, die weniger als 80 % des Vorkriegskopfbetrages von 1911 bzw. 1913/14 erhalten hätten, einen Betrag bis zu dieser Höhe[56] und seit 1925 bis zu 100 % garantierte[57].

Da aber auch die für den 1. April 1927 erwartete Neuregelung hinausgeschoben wurde, wollte man wiederum an eine grundlegende Änderung, einen anderen Ausgleich in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen untereinander wie ihn die relative Garantie darstellt, herbeizuführen, nicht herantreten. Trotzdem jetzt reichsrechtliche Verteilungsschlüssel herausgekommen waren, die auf Goldmarkveranlagungen zurückgingen, also das tatsächliche örtliche Aufkommen ausdrücken mußten, auf Grund dessen man eine bessere Grundlage zur Berechnung eines Ausgleichs der Leistungsfähigkeit bei den verschiedenen Kommunen gehabt hätte, entschloß man sich zur Beibehaltung der relativen Garantie, da auch nach den neuen reichsrechtlichen Goldmarkschlüsseln viele Gemeinden gar nichts, eine noch größere Anzahl so gut wie gar nichts erhalten und sich bei vielen Gemeinden ein Ausfall an Einkommen- und Körperschaftsteuer ergeben hätte, den sie so unerwartet auszugleichen nicht in der Lage gewesen wären[58].

Später wurde eine Lockerung der relativen Garantie vorgenommen, indem nicht mehr der volle Betrag des gemeindlichen Einkommensteuersolls der Vorkriegszeit, sondern für die Berechnung der landesrechtlichen Rechnungsanteile ein auf die Einheit der Rechnungsanteile entfallender sogenannter fixierter Einheitsbetrag von 22 Pfennig für die Einkommen- und von 30 Pfennig für die Körperschaftsteuer zugrundegelegt wurde.

---

[56] Verordnung vom 28. 3. 1925 (G.S. 1925, S. 44). Vergl. auch: Drucks. des Landtags Nr. 442 von 1925.

[57] Gesetz zur Änderung des Preuß. Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetze vom 27. 11. 1925 (G.S. 1925, S. 162) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 5. 1926 (G.S. 1926, S. 137).

[58] Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer, a. a. O. S. 4.

Die Auswirkung der relativen Garantie auf Grund der fixierten Einheitssätze betrug 1927 95 % und wurde für 1928 auf mehr als 100 %, nämlich auf 103 % geschätzt[59].

Die Ausgleichsfunktion der relativen Garantie ist aus nachstehender Zusammenstellung ersichtlich[60]:

Tabelle 16.

Wirkung der relativen Garantie innerhalb der verschiedenen Gemeindegrößengruppen:

Größengruppen	VII. Reichsverteilungsschlüssel Eink.- und Körp.-St.	auf 1 Einw.	in % der Gesamtheit	Landesschlüssel fix. Einheitssatz 22 Pf.	auf 1 Einw.	in % der Gesamtheit
I. üb. 500 000 E.	186 099 497	31,76	33,23	151 585 522	25,87	27,07
II. 100 001-500 000 „	121 886 473	20,44	21,77	134 179 246	22,50	23,96
III. 25 001-100 000 „	78 327 600	17,25	13,99	89 729 646	19,76	16,02
IV. 10 001-25 000 „	44 515 484	14,85	7,95	50 082 714	16,71	8,95
V. 5001-10 000 „	28 756 488	12,16	5,13	32 711 315	13,83	5,84
zusammen	459 585 542	21,15	82,07	458 288 443	21,09	81,84
unter 5000 Einwohn. einschl. Gutsbezirke.	100 414 458	6,15	17,93	101 711 557	6,23	18,16

Ersichtlich ist eine Verschiebung zu Lasten der Gemeinden mit über 500 000 Einwohnern zugunsten der anderen. Aber auch innerhalb der einzelnen Größenklassen macht sich der Ausgleich bemerkbar, so daß von 683 preußischen Stadt- und Landgemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern 311 an andere etwas abgeben müssen, wodurch auf diese Weise 75 Millionen Reichsmark bewegt wurden, deren Summe sich naturgemäß ändert[61].

Alles in allem genommen hat die relative Garantie die Funktion eines rohen, aber wirksamen Ausgleichs erfüllt. Besonders hat sie jenen Gebieten erhebliche Mehrzuwendungen an Einkommen- und Körperschaftsteuer gebracht, die infolge des Ruhreinbruchs und der daran anschließenden Wirtschaftskrise oder wie die Grenzlande unter den Folgen des Versailler Diktats besonders gelitten haben. Dies zeigt uns nachstehender Vergleich[62]:

[59] Denkschrift, a. a. O. S. 4.
[60] u. [61] aus: Denkschrift, a. a. O. S. 6.
[62] Entnommen aus: Denkschrift, a. a. O. S. 5.

Tabelle 17.

Wirkung der relativen Garantie innerhalb der einzelnen Regierungsbezirke:

Regierungsbezirke	Nach den VII. Reichsverteilungsschlüsseln % der Gesamtheit	Nach den Landesschlüsseln % der Gesamtheit	Regierungsbezirke	Nach den VII. Reichsverteilungsschlüsseln % der Gesamtheit	Nach den Landesschlüsseln % der Gesamtheit
1. Königsberg .	1,12	1,58	Übertrag	53,74	47,95
2. Gumbinnen .	0,37	0,60	19. Hannover . .	2,56	2.05
3. Allenstein . .	0,30	0,41	20. Hildesheim .	1,23	1,30
4. Westpreußen	0,28	0,44	21. Lüneburg . .	1,22	1,32
5. Potsdam . .	2,79	2,48	22. Stade . . .	0,75	0,75
6. Frankfurt . .	2,48	2,12	23. Osnabrück .	0,67	0,70
7. Berlin . . .	24,12	17,95	24. Aurich . . .	0,40	0,42
8. Stettin . . .	1,91	1,80	25. Münster . .	3,08	4,76
9. Köslin . . .	0,66	0,70	26. Minden . . .	1,73	1,64
10. Stralsund . .	0,33	0,32	27. Arnsberg . .	6,42	8,51
11. Schneidemühl	0,37	0,39	28. Kassel . . .	1,89	1,77
12. Breslau . . .	3,86	3,92	29. Wiesbaden .	5,23	5,06
13. Liegnitz. . .	2,10	1,86	30. Koblenz . .	1,21	1,41
14. Oppeln . . .	1,71	2,04	31. Düsseldorf .	12,87	15,01
15. Magdeburg .	2,99	3,32	32. Köln	4,99	4,83
16. Merseburg .	3,60	3,11	33. Trier	0,39	0,55
17. Erfurt . . .	1,29	1,18	34. Aachen . . .	1,54	1,89
18. Schleswig . .	3,46	3,73	35. Sigmaringen	0,08	0,08
Zu übertragen	53,74	47,95	Preußen	100,00	100,00

Für viele Gemeinden wirkte nun dieser Eingriff der Vereinheitlichung der Einkommensteuer sehr einschneidend, jedoch hatte man, ohne daß dieses Problem damals erkannt wurde, einen ersten Lösungsversuch gefunden, die örtlichen Verschiedenheiten, die sich bis zur Verreichlichung der Einkommensteuer in nicht zu unterschätzender Weise bemerkbar machten, einigermaßen auszugleichen.

Durch die Bezugnahme auf die Vorkriegszeit werden die Gemeinden mit hohen vorkrieglichen Zuschlägen begünstigt, und zwar sind es durchweg solche mit ärmerer Bevölkerung.

Was die Lokalisierung des Steueraufkommens anbetrifft, so besteht noch wie unter dem Kommunalabgabengesetz für die Sitzgemeinde eine Mindestbeteiligung. Fällt ein Steuersoll auf mehrere Gemeinden, dann wird dasselbe zerlegt. Maßgebend hierfür sind der Wohnsitz des Steuerpflichtigen, sein gewerblicher Betrieb, der Ort der Leitung und das Vorhandensein von Grundbesitz. Es beteiligen sich an dem Steuersoll sowohl die Sitzgemeinde, wie auch die Belegenheitsgemeinde; jedoch muß auf die Sitzgemeinde ein Viertel des Steuersolls entfallen, auf die Belegenheitsgemeinde

hingegen derjenige Teil des Steuersolls, der dem Verhältnis der Einkünfte des Pflichtigen zu seinem gesamten Einkommen entspricht. Eine Mindestbeteiligung der Sitzgemeinde von der Körperschaftsteuer kam 1927 in Wegfall[63].

Das Problem der Begünstigung der Kommunen die an Stadtstaaten grenzen wurde gelöst durch Vorabzug von 10 Millionen Reichsmark vom Landesteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer und deren besondere Zuwendung an dieselben[64]. Die Aufteilung dieses Betrages wird vorgenommen, indem die an das Landesgebiet von Stadtstaaten grenzenden Stadtgemeinden die besonderen Zuwendungen in einfacher, die Kreiskommunalverbände in doppelter Höhe nach Maßgabe der Rechnungsanteile erhalten.

In welcher Weise die prozentuale Beteiligung von Land und Kommunen an der vom Reiche überwiesenen Einkommen- und Körperschaftsteuer sich gestaltet, zeigen uns folgende Zahlen[65]:

Tabelle 18.

Beteiligung des Landes, der Gemeinden und -Verbände an den Einkommen- u. Körperschaftsteuerüberweisungen.

Beteiligung in %: Land: 55	Beteiligung in %: Gemeinden und -verbände 45
Hiervon entfallen:	Hiervon entfallen:
Landkreise u. Provinzen 5,5	Landkreise 2,5
Provinzen $^{14}/_{15}$	Provinz.-Verb. 2,5
Landkreise $^{3}/_{60}$	Landesschulkasse 2,0
Amtsbezirke $^{1}/_{60}$	
Es verbleiben: Land 49,5	Es verbleiben: Gemeinden 38

Es erhebt sich nun die Frage, ob die Gemeinden betreffs der Einkommensteuer, was den Gesamtbetrag anbetrifft, bessergestellt sind als in der Vorkriegszeit. Die Beantwortung ergibt sich aus folgender Gegenüberstellung[66]:

Tabelle 19.

Einnahmen an Einkommen- (und Körperschaft-) Steuer von Gemeinden und Land im Jahre 1913/14 bzw. 1925/26.

Einkommen (und Körperschaftsteuer)	Gemeinden (-verbände)			Land		
	in Millionen	in % der gesamten Steuer-Einnahmen	pro Kopf der Bevölkerung	in Millionen	in % der gesamten Steuer-Einnahmen	pro Kopf der Bevölkerung
1913/14	520,3	50,7	14,87	297,6	70,0	8,50
1925/26	630,6	28,4	16,54	610,3	41,9	16,1

[63] Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9. April 1927 (R. G. J. 1927, 1. Teil, S. 91 ff.).

[64] Gesetz über einen Sonderfinanzausgleich zugunsten preuß. Randgemeinden (-kreise) in der Nachbarschaft von Stadtstaaten v. 8. Juli 1927 (GS. 1927, S. 135).

[65] Entnommen aus: Einzelschriften zur Stat. d. D. Reiches, a. a. O., S. 151.

[66] Entnommen aus: Einzelschriften zur Stat. d. D. Reiches, a. a. O., S. 258.

Daraus folgt, daß zwar durch die Überweisungen der absolute Betrag etwas gestiegen, die Einnahmen aber innerhalb des Aufkommens der gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden fast um die Hälfte zurückgegangen ist, was wiederum erkenntlich macht, daß die Einkommensteuer heute nicht mehr die Rolle im Kommunalhaushalt spielt, die sie früher innehatte. Sie deckt heute somit, ergänzt durch die Körperschaftsteuer, nur noch etwas über ein Viertel des Steuerbedarfs. Bei Berücksichtigung des Verteuerungsfaktors werden die Unterschiede noch offensichtlicher. Weit besser abgeschnitten hat das Land, bei dem sich sowohl der absolute als auch der Kopfquotenbetrag verdoppelt hat. Allerdings ist der Anteil vom Gesamtsteueraufkommen auch hier zurückgegangen.

Nach Feststellungen des Deutschen Städtetages[67] entfielen in den Stadtkreisen auf den Kopf der Bevölkerung im Jahre 1913 21,30 Mk. an Einkommensteuer gegenüber dem Betrage von 17,70 Mk. an Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahre 1925, somit 15 % weniger als 1913. In v. H. der Gesamtheit der Steuereinnahmen sind die Zahlen ungefähr dieselben wie bei sämtlichen Gemeinden; auch hier hat sich der Anteil fast um die Hälfte vermindert. Zu berücksichtigen sind außerdem die Steuermilderungen der Jahre 1925 und 1926. Diese wirken sich derart aus, daß mit Mehreinkünften im kommunalen Haushalt nicht gerechnet werden kann oder dieselben ganz entfallen.

War schon unter dem Kommunalabgabengesetz die Elastizität des Kommunalhaushalts gewissen Einschränkungen unterworfen, so ist nun der Fall eingetreten, daß den Gemeinden durch die Entziehung der Einkommensteuer eine der anpassungsfähigsten Einnahmequellen genommen wurde, die sie früher in die Lage versetzten, einen gewissen Ausgleich von Mehranforderungen im Kommunalhaushalt herbeizuführen. So liegt der Mangel der jetzigen Regelung vor allen Dingen in der Tatsache der noch größeren Unelastizität der Gemeindehaushalte, der aber letztlich die Folge auslösen muß, eine starke Einschränkung der Aufgabenerfüllung zu bewirken oder andere Einnahmen heranzuziehen.

[67] Städte, Staat, Wirtschaft. Denkschrift des Deutschen Städtetages, Berlin 1926, S. 64. — Die im Gebiet der Stadtkreise aufkommende Staatssteuer ist in den Beträgen nicht miteinbegriffen.

II. Abschnitt.

Zur Beurteilung des kommunalen Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer.

I. Kapitel.

Gesichtspunkte für die Beurteilung und Plan der Untersuchung.

Das System der Zuschläge besteht darin, daß die übergeordnete Gebietskörperschaft, in diesem Falle das Reich, die Steuer in ihren Grundsätzen regelt, Steuersätze einer bestimmten Höhe erhebt, den untergeordneten Körperschaften die Erhebung einer gleichartigen, selbständigen Steuer verbietet, ihnen aber erlaubt, auf Grundlage der staatlichen Steuer ebenfalls Steuersätze zu erheben und zwar in einer mehr oder weniger von ihnen selbst gewählten Höhe.

Angesichts der zwiespältigen Meinungen zur Frage des kommunalen Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer soll hier die Geeignetheit der Einkommensteuer für den Kommunalhaushalt einer eingehenden Erörterung unterzogen werden. Diese grundsätzliche Frage ist insofern von Belang, als die Rufe immer dringender werden, die Einnahmen der kommunalen Haushalte zu erhöhen und eine größere Elastizität derselben herbeizuführen in einer Zeit größter steuerlicher Anspannung und Aufgabenerfüllung, um trotz der schlechten wirtschaftlichen Lage, die Aufgaben der Kommunen ungestört aufrechterhalten zu können.

Hiermit hätten wir das Thema unserer Untersuchung näher bezeichnet. Es erhebt sich nun noch die Frage, unter welchen Gesichtspunkten zur Geeignetheit der Einkommensteuer für den Kommunalhaushalt Stellung genommen werden soll. Man kann die Frage des kommunalen Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer unter den verschiedensten Gesichtspunkten betrachten, wie die öffentliche Diskussion beweist. Jedoch beschränken wir uns darauf, unsere Untersuchung im Hinblick auf folgende Forderungen vorzunehmen, die uns bei der Beurteilung der Einkommensteuer als Kommunalsteuer leiten sollen.

Es sei von der Zielsetzung ausgegangen, die Stucken[1] in seiner Abhandlung: „Zur Neuordnung des Finanzausgleichs" aufstellt, nämlich:

„durch die Gestaltung der Finanzpolitik im allgemeinen und die Ordnung des Fi-

[1] R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 127. Band, III. Folge, Band 72, Jena 1927, S. 723.

nanzausgleichs im besonderen weitgehendste Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen."

Stucken[2] führt die weitere Zielsetzung an, daß es erstrebt werden muß,

„daß bei allen in Frage stehenden öffentlichen Körperschaften Aufgaben gleicher Dringlichkeit ihre Befriedigung finden können."

Wie Stucken[3] bemerkt, kommt es nicht lediglich auf einen möglichst großen Gesamtspielraum an, „denn es ist nicht gleichgültig, ob auf einigen Arbeitsgebieten oder in einigen räumlichen Teilgebieten des Staates, die von einzelnen öffentlichen Körperschaften wahrgenommen werden, die Befriedigung von Gesamtbedürfnissen in relativ weitem, auf anderen Arbeitsgebieten oder anderen Orts im Staate, wo andere Körperschaften wirken, nur in relativ beschränktem Umfang erfolgen kann" und führt hierzu als Beispiel an, daß man sich nicht damit begnügen kann, wenn in einzelnen Städten Theater, Schulwesen und dergleichen glänzend ausgebaut werden, während in anderen Orten die allernotwendigsten Einrichtungen verkümmern müssen.

Neben der Berücksichtigung dieser beiden Forderungen sind aber für die Beurteilung noch eine Reihe besonderer Gesichtspunkte von Bedeutung.

Stucken[4] stellt in seiner Untersuchung: „Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt" den Grundsatz auf:

„bei gleicher Leistungsfähigkeit gleiche Steuerlast",

unter der Voraussetzung der Aufgabenerfüllung gleicher Dringlichkeit und fragt dabei, „ob eine dem Gerechtigkeitsgefühl entsprechende Verteilung der Steuerlast schon erzielt ist, wenn bei gleichen Leistungen des Staates und der nachgeordneten Verbände von gleich leistungsfähigen Schichten der Bevölkerung eine örtlich ganz verschiedene Steuerlast getragen werden muß, wenn zu den wesentlichsten Steuern mancherorts drei- oder viermal höhere Zuschläge erhoben werden müssen, als in bevorzugteren Orten, was vor dem Kriege besonders deutlich in dem Unterschied zwischen Arbeiterwohngemeinde einerseits und Villenvorort oder Rentnerstadt andererseits in die Erscheinung trat."

Die Geeignetheit der kommunalen Einkommensteuer vom Standpunkt der Steuergerechtigkeit aus betrachtet — daß nämlich gleichen Leistungen der öffentlichen Körperschaften eine gleiche Belastung der Steuerpflichtigen gegenüberstehen soll —, drängt zu einer gerechten Belastung der verschiedenen Schichten

---

[2] R. Stucken, a. a. O., S. 723.

[3] R. Stucken, a. a. O., S. 723.

[4] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft. XVII. Jahrgang, Nr. 13 vom 10. Juli 1927, Sp. 1151.

der Bevölkerung und erheischt vom sozialen Standpunkt aus betrachtet die Forderung, „die Minderbemittelten zu entlasten und weitesten Kreisen der Bevölkerung Anteil an den kulturellen und materiellen Gütern ihrer Zeit zu verschaffen“[5].

Daß es in Preußen nicht schon früher zu einschneidenden Maßnahmen kam, den örtlichen Unterschieden und Bedürfnissen Rechnung zu tragen, hatte seinen Grund darin, daß die Aufgabenerfüllung so gut wie allerorts noch getätigt werden konnte, andererseits aber die Belastung der Zensiten durch Zuschläge zu einer Entlastung auf einem anderen Gebiete führte, denn wie Stucken[6] besonders betont, wurde durch die hohen Zuschläge das Steigen der Boden- und Häuserpreise gehemmt, d. h. die Grundrentenbildung wurde vielfach verhindert. Aber diese Auswirkung war nicht überall gegeben, denn die standortsbedingte Ansiedlung von Betrieben in Industriegemeinden läßt keine freie Wahl für die Ansiedlung von Arbeitskräften zu.

Hinzu kommt eine spezifisch finanzwirtschaftliche Forderung, die die kommunale Einkommensteuer erfüllen muß und von Stucken[7] folgendermaßen formuliert ist:

„finanzielle Sicherung der Aufgabenerfüllung allerzeit und allerorts im gegebenen Staatsgebiet“,

denn „die finanzielle Grundlage für die Aufgabenerfüllung muß eben nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft, nicht nur beim Staat, sondern auch bei den Kommunen gegeben sein, sollen irgendwelche Ziele der praktischen Politik im Rahmen des gegebenen Staates verwirklicht werden“.

Daneben ist für unsere Beurteilung noch der Gesichtspunkt von Wichtigkeit,

„daß das Eigeninteresse der für die Finanzpolitik ausschlaggebenden Bevölkerungskreise zur Begrenzung der Steuerbeanspruchung nutzbar gemacht werden kann[8]“.

Hierfür spricht eben die Forderung, daß das Interesse der herrschenden Schichten in den Gemeindeparlamenten die Gemeinden nicht zu vornehmlicher oder ausschließlicher Ausschöpfung der Einkommensteuer hindrängt. Diese überwiegende oder ausschließliche Ausschöpfung der Einkommensteuer für den kommunalen Haushalt ist verwerflich, wenn man bedenkt, daß auch der Staat die Einkommensteuer benutzt, sodann aber auch aus dem Grunde einer gerechten Lastenverteilung. Es kann nicht geleugnet werden, daß ein Teil der Ausgaben der Gemeinden allen Einwohnern mehr oder weniger zum Vorteil gereicht, daß aber auch ein anderer Teil der Ausgaben ganz oder überwiegend den mit der Gemeinde untrennbar verbundenen Objekten zugute kommt oder durch ihn

[5] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O., Sp. 1151.
[6] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O., Sp. 1151.
[7] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O., Sp. 1151.
[8] R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, a. a. O., S. 748.

veranlaßt wird. Ebenso fest steht aber auch die Tatsache, daß eine exakte Grenze zwischen beiden Teilen der Ausgaben nicht gezogen werden kann. Nichtsdestoweniger kann die ausschließliche oder überwiegende Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht die Grundlage der Finanzwirtschaft einer Gemeinde bilden. Sie bedarf der Ergänzung durch die Besteuerung nach dem Prinzipe von Leistung und Gegenleistung[9].

Wir wollen nun im folgenden versuchen, an Hand von statistischen Aufzeichnungen festzustellen, wie sich die Brauchbarkeit der Einkommensteuer zu einer Zuschlagserhebung im Hinblick auf unsere dargestellten Gesichtspunkte verhält. Auf den ersten Blick hat es allerdings den Anschein, als wenn doch einige Zweifel an der Durchführbarkeit eines derartigen Planes beständen. So stoßen wir bei der Beurteilung der kommunalen Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Dringlichkeit auf die Tatsache, daß eine Feststellung, ob Gemeinbedürfnisse gleicher oder verschiedener Dringlichkeit erfüllt werden, nicht immer einwandfrei gemacht werden kann. Jedoch bestehen dennoch gewisse Anhaltspunkte für ein Urteil hierfür. Wir können zum Beispiel den Schluß ziehen, daß, wenn von zwei Arten ungefähr gleicher Verhältnisse der eine pro Schulkind höhere Aufwendungen macht als der andere, in dem ersteren Gemeinbedürfnisse geringerer Dringlichkeit erfüllt werden, oder wenn der eine seine Armen reichlicher unterstützt als der andere, im ersteren wieder Gemeinbedürfnisse geringerer Dringlichkeit getätigt werden. Während indessen bei der Ausführung der Volksschulaufgaben eine ziemliche Einheitlichkeit besteht, ist die Handhabung der Fürsorgeaufgaben, besonders in der Vorkriegszeit, eine so verschiedene, daß sie für unsere Untersuchung nicht in gleicher Weise wie die Schullasten herangezogen werden kann, denn die eine Gemeinde ist zu Unterstützungen eher geneigt als die andere.

Bei der Beurteilung der kommunalen Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkte der Wahrung eines größtmöglichen Gesamtspielraumes benutzen wir das Ausmaß des Aufkommens dieser Steuer bei den verschiedenen Kommunen dazu, um festzustellen, ob durch dieselbe eine weitgehende Erfüllung öffentlicher Aufgaben ermöglicht wird. Das Aufkommen an Einkommensteuer, das die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ausdrückt, ist uns gegeben, wenn die Zensiten überall gleich belastet sind. Diese für unseren Zweck gleiche Belastung haben wir in der Einkommen- und Körperschaftssteuer der Nachkriegszeit und in den Einkommensteuergrundbeträgen, den Prinzipalbeträgen, der Vorkriegszeit. Wir können dann hier den Schluß ziehen, ob das Aufkommen an Einkommensteuer sich tatsächlich so verhält, daß ein möglichst weiter Gesamtspielraum dadurch gewährleistet wird.

Durch das Umlagesoll der Vorkriegszeit, das den durch die Einkommensteuer zu deckenden Gemeindebedarf darstellte und in

[9] Vergl. hierzu die Ausführungen der Denkschrift zu den dem Landtage vorgelegten Entwürfen der Steuerreformgesetze, a. a. O., S. 15.

Hundertteilen des Prinzipalsolls erhoben wurde, stellen wir fest, in welchem Verhältnis die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu dem Bedarf an Einkommensteuer steht. Wir stoßen hierbei auf eine ganz verschiedene Belastung in den verschiedenen Kommunen und können wichtige Schlüsse ziehen für unsern Grundsatz des Verhaltens von Leistungsfähigkeit im Verhältnis zur Steuerlast.

Was die Belastung der einzelnen Kommunen anbetrifft, so zeigen sich Unterschiede in der finanziellen Lage, womit wir die Tatsache verstehen, daß die Zuschläge in den verschiedenen Kommunen voneinander abweichen bei Befriedigung von Gemeinbedürfnissen gleicher Dringlichkeit bzw. daß bei gleichem Zuschlagssatz in den einzelnen örtlichen Verbänden die Befriedigung von Gemeinbedürfnissen bei solchen verschiedener Dringlichkeit ihre Grenze findet[10]. Die Unterschiede in der finanziellen Lage der Kommunen sind aber wieder von Bedeutung für unsere Beurteilung der finanziellen Sicherung der Aufgabenerfüllung allerzeit und allerorts.

Um nun die verschiedenen Kommunen zu erfassen, müssen wir unsere Feststellungen für Gemeinden gleicher Größenklassen und solchen verschiedener Größenklassen machen, wobei die Aufstellung von Gliederungs- und Beziehungszahlen uns die notwendige Vergleichsbasis schafft. Die auf einen Einwohner umgerechneten Beträge bilden hierbei eine wichtige Grundlage.

Versuchen wir derart einen Einblick in Einkommensteueraufkommen und finanzieller Lage der Kommunen zu gewinnen, so bleibt noch festzustellen, wie der Aufbau des Tarifs bei der Einkommensteuer sich zu unseren aufgestellten Forderungen verhält. Stucken[11] sagt: „Man ist allzuleicht geneigt, die Wirkungen progressiver Ausgestaltung des Steuertarifs folgendermaßen darzustellen: Wird die Progression herbeigeführt durch Heraufsetzung des Steuersatzes für die größeren Steuerobjekte, so steigt das Aufkommen im Kommunalhaushalt. Wird hingegen die Progression verwirklicht durch Herabsetzung des Tarifs für die kleineren, so sinkt das Aufkommen."

Diese Folgerung, so allgemein gesprochen, trifft nämlich nicht zu, und wir werden bei unseren Schlußfolgerungen auf die Frage der Progression noch besonders einzugehen haben.

Auch die Forderung der Möglichkeit einer Begrenzung der Steuerbeanspruchung sei im Verlauf unserer Untersuchung behandelt.

Letztlich sei noch bemerkt, daß auch das Verhältnis von Einkommensteuer und Realsteuern im Kommunalhaushalt festzustellen sich als notwendig erweist, um gegebenenfalls Aufschlüsse über die jeweilige Beanspruchung dieser beiden Steuerarten zu gewinnen.

[10] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O., Sp. 1147.
[11] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O., Sp. 1145.

II. Kapitel.

Das Prokopfaufkommen an Einkommensteuer in den verschiedenen Kommunen bei gleichem Zuschlagssatz.

Um die Zusammenhänge zwischen Einkommensteuer und finanzieller Lage der Kommunen zu untersuchen, sei davon ausgegangen, wie das Aufkommen an Einkommensteuer sich zunächst bei gleichem Zuschlagssatz verhält. Hier bietet uns die preußische Kommunalfinanzstatistik für das Rechnungsjahr 1911 einen guten Einblick. Zu bemerken wäre allerdings von vornherein, daß die Verhältnisse der Kommunen sich seit jener Erhebung mehr oder weniger grundlegend geändert haben, daß dieselben vielfach an Größe zugenommen oder viele von ihnen durch Eingemeindungen ihren selbständigen Charakter verloren haben. Jedoch dürfte dieses nicht von Belang sein angesichts der Tatsache, daß eine Klärung dieser Zusammenhänge zwischen Einkommensteuer und finanzieller Lage der Kommunen bei verschiedener Verteilung der Steuerobjekte, der öffentlichen Aufgaben usw. nach wie vor für die Finanzgebarung von größter Bedeutung ist. Um aber auch von den augenblicklichen Verhältnissen einen Eindruck zu gewinnen, sei daneben die bis jetzt zur Verfügung stehende neuere kommunale Finanzstatistik aufgeführt, soweit die Möglichkeit hierfür besteht.

Einen Vergleich verschieden großer Körperschaften hinsichtlich der Höhe ihres Steueraufkommens gewinnen wir mittels der auf einen Einwohner umgerechneten Beträge. Diese Prokopfbeträge drücken aber den Grad der steuerlich nutzbaren Leistungsfähigkeit nur dann aus, wenn es sich um die Steuergrundbeträge handelt (Prinzipalsollbeträge), wobei die Steuerzahler überall gleich belastet sind. Die Prokopfbeträge der steuerlich nutzbaren Leistungsfähigkeit, d. h. der Steuerkraft einer Gemeinde oder einer Mehrheit von Gemeinden, die wir als Steuerkraftziffern bezeichnen, haben wir für die Vorkriegszeit in den Prinzipalsollbeträgen und für die Nachkriegszeit in den Anteilen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach den unveränderten reichsrechtlichen Verteilungsschlüsseln.

Wenn wir nun diese Beträge zu unserem Vergleich heranziehen, können wir feststellen, daß mit zunehmender Größe der Kommunen das Aufkommen an Einkommensteuer eine Steigerung aufweist, und zwar steigt nicht allein der absolute Betrag, sondern auch das Prokopfaufkommen. Aber nicht nur die Kopfbeträge steigen mit wachsender Einwohnerzahl, sondern auch das prozentuale Ver-

hältnis zu den übrigen direkten Steuern[12] zeigt dieselbe Tendenz. Jedoch stoßen wir hier auf eine Eigentümlichkeit, nämlich bei Gemeinden mit über 200 000 Einwohnern sinkt das prozentuale Verhältnis der Einkommensteuer zu den übrigen direkten Steuern. Für diese Erscheinung sei aber an späterer Stelle die Begründung gegeben. Die nachstehende Aufstellung veranschaulicht diese Tatsachen[13].

Tabelle 1.

Die Kopfbeträge des Prinzipalsolls an Einkommensteuer und ihre prozentuale Verteilung auf die einzelnen Gemeindegrößenklassen, sowie das Verhältnis der Einkommensteuer zu den direkten Steuern im Rechnungsjahre 1911.

Staat	Einwohnerzahl nach der Personenstandsaufnahme für das R.-J. 1912	Prinzipalsoll der Einkommensteuer absolut in 1000 Mk.	Das Prinzipalsoll betrug	
			auf 1 Einwohner Mk.	v. H. des Prinzipalsolls der dir. Steuern
Berlin.	2 033 363	40 696	20,0	62,0
Städte über 200 000 Einwohner	4 486 791	65 159	14,5	66,6
Städte über 100 000-200 000 „	2 638 416	34 551	13,1	67,2
Städte über 50 000-100 000 „	2 134 278	19 991	9,4	65,3
Städte über 25 000-50 000 „	1 934 464	16 212	8,4	64,6
Städte über 10 000-25 000 „	2 525 297	18 680	7,4	63,6
Städte über 5 000-10 000 „	1 536 278	8 891	5,8	60,3
Städte bis 5 000 „	1 952 593	9 351	4,8	56,5
Sämtliche Städte .	19 241 480	213 533	11,1	64,5
Landgemeinden üb. 10 000 Einwohner .	2 266 044	18 862	8,3	68,3
Landgemeinden üb. 5 000-10 000 Einw. .	1 329 496	9 542	7,2	68,7
Landgemeinden bis 5 000 Einwohner .	15 470 585	43 725	2,8	48,6
Sämtl. Landgem. .	19 066 125	72 129	3,8	54,8
Städte u. Landgem. zusammen .	38 307 605	285 662	7,5	61,7

[12] Die übrigen direkten Steuern sind: Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Betriebssteuer.

[13] Die Tabelle wurde zusammengestellt aus: Preuß. Statistik, Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O. S. 138* u. S. 151*, Abt. Staat. — In den absoluten Einkommensteuerbeträgen sind die Einkommen von nicht mehr als 900 Mk. nach den fingierten Normalsteuersätzen miteinbegriffen (mit Ausnahme von Berlin).

Auch für die Nachkriegszeit ergibt sich eine Steigerung der Steuerkraftziffern mit zunehmenden Gemeindegrößenklassen.

Tabelle 2.

Die Kopfbeträge an Einkommensteuer und ihre prozentuale Verteilung auf die einzelnen Gemeindegrößenklassen nach den unveränderten VII. Reichsverteilungsschlüsseln für das Jahr 1928[14].

Größengruppen	Einwohnerzahlen innerhalb der Größengruppen	VII. Reichsschlüssel Eink.- und Körp.-St. zus. RM.	auf 1 Einwohner RM.
I. Gem. üb. 500 000 Einw. . .	5 854 898	186 099 497	31,78
II. „ „ 100 000-500 000 E.	5 955 980	121 886 473	20,45
III. „ „ 25 000-100 000 „	4 534 942	78 327 600	17,22
IV. „ „ 10 000- 25 000 „	2 997 590	44 515 484	14,85
V. „ „ 5 000- 10 000 „	2 365 664	28 756 488	12,16
Zusammen I—V	21 709 074	459 585 542	21,15
VI. Gem. üb. 2 000- 5 000 E.	3 544 226		10,34
VII. „ „ 1 000- 2 000 „	2 959 070		6,84
VIII. „ „ 500- 1 000 „	3 621 697	100 414 458	4,77
IX. „ „ 200- 500 „	3 536 968		3,80
X. „ bis zu 200 E.	1 213 968		3,19
Zusammen VI—X einschl. Gutsbezirke	14 875 929	100 414 458	6,15
Durchschnitt Staat.	36 585 003	560 000 000	15,05

Die Zunahme des durchschnittlichen Prokopfbetrages sämtlicher Gemeinden ist auf die Veränderungen der ganzen rechnerischen Grundlage zurückzuführen, einerseits des Prinzipalsteuersolls, andererseits des Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer.

Demgegenüber wollen wir untersuchen, wie sich das Aufkommen in den einzelnen Gemeinden innerhalb einer Größenklasse verhält. Hierbei sind wir allerdings gezwungen, davon Abstand zu nehmen, eine genaue Gegenüberstellung der Kommunen der Vor- und Nachkriegszeit vorzunehmen, weil häufig eine Zuordnung von Gemeinden in andere Größenklassen stattgefunden hat, und somit eine vergleichende Bewertung nicht möglich ist. Soweit jedoch eine Möglichkeit hierfür besteht, soll sie zu unserer Betrachtung herangezogen werden.

Die beiden nun folgenden Aufstellungen für die Vor- und Nachkriegszeit geben uns ein ungefähres Bild von dem Grad der jeweiligen steuerlichen Leistungsfähigkeit in Gemeinden gleicher Größenklassen.

[14] Die Tabelle wurde zusammengestellt aus: Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer, a. a. O. S. 6 u. S. 28.

Tabelle 3.

Das Prokopfaufkommen an Einkommensteuer bei gleichem Zuschlagssatz und Gemeinden gleicher Größenklassen im Rechnungsjahr 1911[15].

Gemeinde	Einwohnerzahl 1912	auf 1 Einw. Mk.	Gemeinde	Einwohnerzahl 1912	auf 1 Einw. Mk.
Städte über 200 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 14,5 Mk.					
Köln	559 931	14,0	Berlin	2 033 363	20,0
Essen	299 994	12,8	Frankfurt a.M.	430 785	26,2
Duisburg . .	234 877	8,7	Düsseldorf . .	369 576	16,4
Dortmund . .	222 460	11,1	Charlottenburg	302 552	29,1
Städte über 100 000—200 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 13,1 Mk.					
Gelsenkirchen.	171 562	7,4	Schöneberg .	174 280	19,1
Barmen . . .	171 417	11,2	Kassel	155 683	13,1
Mülheim/Ruhr	115 921	10,3	Wilmersdorf .	119 051	28,7
Hamborn . .	102 408	9,3	Wiesbaden . .	113 725	24,3
Städte über 50 000—100 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 9,4 Mk.					
Oberhausen. .	91 428	7,4	Bonn	87 987	16,9
Buer.	66 302	6,4	Görlitz . . .	85 607	9,7
Herne	58 940	8,3	Potsdam . . .	62 245	13,5
Recklinghausen	53 914	7,6	Koblenz . . .	58 571	12,8
Städte über 25 000—50 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 8,4 Mk.					
Oppeln. . . .	34 451	6,7	Neuß	38 590	10,2
Wattenscheid	28 008	6,4	Hanau	38 574	13,3
Bocholt . . .	26 843	5,9	Naumburg/S.	27 141	9,8
Hohensalza .	25 535	5,7	Quedlinburg .	26 961	14,0
Städte über 10 000—25 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 7,4 Mk.					
Mörs.	24 261	5,5	Kleve	18 261	9,9
Saarlouis . .	15 445	5,0	Höchst a. M. .	17 194	26,8
Gumbinnen. .	14 789	4,6	Bad Homburg	14 904	15,8
Mayen	14 375	5,0	Ürdingen . .	10 270	22,1
Städte über 5000—10 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 5,8 Mk.					
Ohlau	8 952	5,1	Brühl	8 739	15,0
Lötzen i. O.. .	6 763	4,0	Honnef . . .	6 980	13,0
Ottweiler . .	6 730	4,4	Boppard . . .	6 148	8,6
Haltern . . .	6 129	3,7	Königswinter .	4 042	14,3

[15] Die Prokopfbeträge stellen ungefähr die höchsten und niedrigsten Werte innerhalb einer Gemeindegrößenklasse dar und wurden zu diesem Zweck herausgesucht u. errechnet aus: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, sämtliche Bände.

Gemeinde	Einwohnerzahl 1912	auf 1 Einw. Mk.	Gemeinde	Einwohnerzahl 1912	auf 1 Einw. Mk.
Städte bis zu 5 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 4,8 Mk.					
Breckerfeld .	3 985	3,7	Niederlahnstein	4 943	10,1
Rosenberg . .	3 161	3,6	Eltville . . .	4 350	13,0
Kreuzburg . .	1 665	2,6	Königstein i.T.	2 804	23,0
Burg /Wupp. .	1 348	4,0	Friedrichsdf.i.T.	1 420	12,0
Landgemeinden über 10 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 8,3 Mk.					
Hindenburg .	64 076	5,1	Steglitz . . .	70 559	14,3
Sterkrade . .	36 154	6,4	Pankow . . .	50 204	10,8
Lütgendortm.	14 922	4,6	Friedenau . .	39 340	18,0
Günnigfeld . .	10 010	5,1	Godesberg . .	15 179	20,1
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 7,2 Mk.					
Miechowitz . .	9 195	1,3	Frechen . . .	8 448	8,0
Stiepel . . .	6 451	2,9	Geistingen . .	7 095	8,4
Holten . . .	5 957	3,2	Troisdorf . .	6 254	7,3
Höntrop . . .	5 388	3,7	Schwanheim .	5 400	10,5

Tabelle 4.

Das Prokopfaufkommen an Einkommensteuer nach den unveränderten VII. Reichsschlüsseln in Gemeinden gleicher Größenklassen im Rechnungsjahr 1928[16].

Gemeinde	Einwohnerzahl 1925	auf 1 Einw. E.-u. K.-St.	Gemeinde	Einwohnerzahl 1925	auf 1 Einw. E.-u. K.-St.
Gemeinden über 500 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 31,7 R. Mk.					
Köln	700 222	26,4	Berlin	4 020 388	31,2
Breslau . . .	598 270	19,4	Frankfurt a.M.	540 115	38,4
Gemeinden mit mehr als 100 000—500 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 20,4 R. Mk.					
Essen	470 524	19,3	Düsseldorf . .	432 633	27,8
Gelsenk.-Buer	332 233	12,9	Stettin . . .	252 044	22,9
Duisburg . .	272 798	20,3	Kassel	170 050	21,7
HindenburgO.S.	122 671	8,1	Wiesbaden . .	151 961	20,8

[16] Auch diese Prokopfbeträge stellen jeweils ungefähr die höchsten und niedrigsten Werte dar und wurden zusammengestellt aus: Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer, a. a. O. S. 40 ff.

Gemeinde	Einwohnerzahl 1925	auf 1 Einw. E.- u. K.-St.	Gemeinde	Einwohnerzahl 1925	auf 1 Einw. E.- u. K.-St.
Gemeinden mit mehr als 25 000—100 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 17,2 R.Mk.					
Recklinghaus.	84 518	13,8	Bonn	90 249	18,0
Wattenscheid	60 823	10,1	Potsdam . . .	63 090	25,5
Sterkrade . .	50 757	10,5	Koblenz . . .	58 322	20,3
Mörs.	26 510	14,0	Hanau . . .	38 670	27,6
Gemeinden mit mehr als 10 000—25 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 14,8 R.Mk.					
Gumbinnen. .	18 221	12,5	Godesberg . .	20 396	15,1
Miechowitz . .	14 608	5,8	Kreuznach . .	24 928	16,0
Mayen	14 327	10,1	Homburgv.d.H.	16 325	19,4
Lötzen . . .	10 024	10,3	Frechen . . .	13 310	24,7
Gemeinden mit mehr als 5 000—10 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 12,1 R.Mk.					
Haltern . . .	7 886	9,1	Troisdorf . .	9 415	14,9
Stiepel . . .	6 406	8,3	Honnef . . .	8 197	13,0
Herbede . . .	6 175	9,5	Pyrmont . . .	5 607	16,0
Rosenberg O.S.	5 969	6,2	Niederlahnst.	5 085	18,0
Gemeinden bis zu 5 000 Einwohner Durchschnittskopfbetrag 6,1 R.Mk.					
Rosen	342	1,3	Xanten . . .	4 717	7,4
Birkenfeld . .	67	0,2	Orsoy	2 556	10,9

Die Ergiebigkeit der Einkommensteuer ist demnach sehr unterschiedlich. Stellen wir derart gleich große Gemeinden gegenüber, so ergibt sich aus dem Unterschied in der finanziellen Lage derselben, daß in den einen die größeren Steuerobjekte fehlen, oder relativ selten vertreten sind, die steuerlich nutzbare Leistungsfähigkeit hier also auf eine ärmere Bevölkerung hinweist, in den anderen aber die Bürger durchgängig reicher sind. Wenn wir nun bei unserer Beurteilung der kommunalen Einkommensteuer diese Tatsache unter dem Gesichtspunkt der Forderung eines größtmöglichen Gesamtspielraums betrachten, so müssen wir zu dem Ergebnis kommen, daß die Geeignetheit der Einkommensteuer für den kommunalen Haushalt viel zu wünschen übrig läßt. Es ist aber nicht nur so, daß eine weitgehendste Erfüllung öffentlicher Aufgaben dadurch eine Beeinträchtigung erfährt, sondern die Unterschiede müssen auch dahin wirken, daß eine Befriedigung von Gemeinbedürfnissen gleicher Dringlichkeit nicht gewährleistet ist.

Auch für die Nachkriegszeit hat sich keine Besserung in den Unterschieden der finanziellen Lage der verschiedenen Kommunen ergeben, wie unsere Aufstellung zeigt. Bei einem Vergleich könnte man sogar eher noch sagen, daß dieselben sich verschärft haben,

was besonders klar zutagetritt in den jeweiligen Abweichungen der Prokopfbeträge der untersten und obersten Gemeindegrößenklasse für die Vor- und Nachkriegszeit. Finanzwissenschaftlich bedeutsam ist für uns vor allen Dingen die Tatsache, daß Gemeinden, die im Jahre 1911 niedrige bzw. hohe Kopfbeträge im Verhältnis zum Durchschnitt ihrer Größenklasse aufweisen, dies auch heute noch durchgängig tun. Daraus ergibt sich, daß die Steuerkraftziffern nicht schlechthin durch die in den verschiedenen Kommunen sich auswirkende Konjunkturlage der Wirtschaft bestimmt werden, sondern geradezu als Strukturmerkmale angesprochen werden können. Für diese Behauptung spricht die Tatsache, daß innerhalb eines längeren Zeitabschnittes, der die mannigfachsten wirtschaftlichen Veränderungen mit sich brachte, sich dennoch eine gewisse Stetigkeit in der finanziellen Lage der Kommunen bemerkbar macht.

Auf eine Stadt sei hier noch besonders verwiesen. So bemerken wir bei Wiesbaden, daß dessen Steuerkraftziffer gegenüber der Vorkriegszeit gesunken ist, aber trotzdem noch ein Bruchteil über dem Durchschnitt steht. Die Ursachen des Zurückgehens dieser Steuerkraftziffer sind wohl darauf zurückzuführen, daß durch die Inflation eine Entwertung der Vermögen der dort zahlreich ansässigen Rentner stattgefunden hat und außerdem durch den Druck der Besatzung eine Verminderung des Fremdenverkehrs und eine verminderte Zuwanderung von Rentnern sich ausgewirkt hat.

III. Kapitel.

Das Aufkommen an Einkommensteuer und der Bedarf.

a) Die Schulausgaben.

Über die Ausgaben für das Schulwesen, und zwar auch insbesondere für das Volksschulwesen, in Gemeinden verschiedener Größenklassen, gibt uns nachstehende Darstellung einen Aufschluß[17].

Tabelle 5.

Die Istausgab. der preuß. Städte u. Landgemeinden i. J. 1911 für Schulverwalt., sowie Kunst, Wissenschaft u. allgem. Bildung.

Gemeindegrößenklassen	Schulverwaltung, sowie Kunst, Wissenschaft u. allg. Bildung überhaupt			darunter: Höhere Knaben- und Mädchen- sowie Mittelschulen			darunter: Volksschulen		
	in 1000 Mk.	auf 1 Einw.	in % der Ges. samt-Ausgab.	in 1000 Mk.	auf 1 Einw.	in % der Gesamt-Ausgab.	in 1000 Mk.	auf 1 Einw.	in % der Gesamt-Ausgab.
I. Berlin . . .	40 475	19,9	14,9	8 823	4,3	3,2	27 618	13,6	10,1
II. Städte über 200 000 E.	102 454	22,8	14,9	31 175	6,9	4,5	50 174	11,2	7,3
III. Städte über 100000-200000E.	53 131	20,1	13,3	19 326	7,3	4,8	27 494	10,4	6,9
IV. Städte über 50 000-100 000 E.	40 641	19,0	17,0	14 341	6,7	6,0	21 775	10,2	9,1
V. Städte über 25 000-50 000 E.	35 363	18,3	19,0	14 382	7,4	7,7	17 396	9,0	9,3
VI. Städte über 10 000-25 000 E.	41 745	16,5	19,9	17 219	6,8	8,2	21 912	8,7	10,4
VII. Städte über 7 000-10 000 E. .	11 944	15,4	21,4	5 242	6,8	9,4	5 994	7,7	10,8
VIII. Städte üb. 5 000-7 000 E. .	9 703	12,8	21,0	2 927	3,8	6,3	6 074	8,0	13,2
IX. Städte über 3 000-5 000 E. .	10 328	10,8	19,7	2 567	2,7	4,9	7 225	7,5	13,8
X. Städte über 2 000-3 000 E. .	5 314	8,9	19,0	475	0,8	1,7	4 416	7,4	15,8
XI. Städte bis 2 000 E.	2 719	6,8	18,2	126	0,3	0,8	2 357	5,9	15,8
I-XI. sämtl. Städte . . .	353 817	18,4	16,1	116 603	6,1	5,3	192 434	10,0	8,8
XII. Landgem. üb. 10 000 E. . .	35 312	15,6	24,8	9 957	4,4	7,0	24 605	10,9	17,3
XIII. Landgem. üb. 5000-10000E.	14 222	10,7	23,3	1 597	1,2	2,6	12 384	9,3	20,2
XIV. Landgem. bis 5000 E. . . .	96 102	6,2	29,0	—	—	—	94 656	6,1	28,6
XII-XIV. sämtl. Landgemeinden	145 636	7,6	27,2	11 555	0,6	2,2	131 646	6,9	24,6
Sämtl. Städte u. Landgemeinden	499 454	13,0	18,3	128 158	3,3	4,7	324 080	8,5	11,9

[17] Entnommen: Preuß. Statistik, Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O. S. 59*.

In größeren Gemeinden sind also die Lasten für das Schulwesen pro Kopf der Bevölkerung größer als in kleineren. Es treten demnach in den ersteren Bedürfnisse auf, die in den kleineren Gemeinden nicht die gleiche Dringlichkeit besitzen, oder aber die Ausgaben für das Schulwesen sind in den größeren Gemeinden in relativ gesteigertem Umfang notwendig.

Nun haben wir gesehen, daß in den größeren Gemeinden die Ergiebigkeit der Einkommensteuer größer ist als in den kleineren, d. h. die steuerbaren Einkommen sind dort größer. Infolgedessen wirkt also das Mehraufkommen in den größeren Gemeinden dahin, die Unterschiede in der finanziellen Lage größerer und kleinerer Gemeinden zu vermindern, d. h. aber, daß ein Ausgleich in der Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Dringlichkeit stattfindet.

Was das höhere Schulwesen anbetrifft, so ist ersichtlich, daß bei den Gemeinden von 7000 bis 10 000 Einwohnern ab aufwärts die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung schlechthin konstant sind, und daß die Gemeindegrößenklassen darunter verhältnismäßig niedrige Prokopfbeträge aufweisen. Dieses hat seinen Grund darin, daß bei kleineren Gemeinden höhere Schulen noch wenig verbreitet sind.

Aber der erwähnte Ausgleich ist nur gegeben bei Gemeinden verschiedener Größenklassen. Vergleichen wir wieder Gemeinden mit ärmerer Bevölkerung mit anderen gleich großen, in denen die Bürger durchgängig reicher sind, so stoßen wir auf die Tatsache, daß die ersteren eine erheblich höhere Volksschulkinderzahl aufweisen als die letzteren.

Tabelle 6.

Volksschulkinder absolut und in v. H. der Bevölkerung im Jahre 1911 bei Gemeinden gleicher Größenklassen[18].

Stadtgemeinde	Volksschulkinder absolut	in % der Bevölkerung	Stadtgemeinde	Volksschulkinder absolut	in % der Bevölkerung
Städte über 200 000 Einwohner					
Essen	50 799	17,0	Berlin	224 803	11,0
Duisburg . .	37 910	16,1	Frankfurt a.M.	40 653	9,4
Dortmund . .	36 325	16,2	Charlottenburg	25 005	8,2
Städte über 100 000—200 000 Einwohner					
Gelsenkirchen.	34 674	20,3	Schöneberg .	12 715	7,5
Mülheim/Ruhr	20 838	17,5	Wilmersdorf .	6 905	5 8
Hamborn . .	18 327	17,7	Wiesbaden . .	8 732	7,6

[18] Die absoluten Zahlen sind entnommen aus: Preuß. Stat., Nr. 231, Das niedere Schulwesen in Preußen 1911, II. Teil: Die öffentl. Volksschulen nach Kreisen, Berlin 1912, S. 86 ff. Für einen Teil von kreisangehörigen Gemeinden wurden dieselben vom Preuß. Stat. Landesamt mitgeteilt. — Errechnet sind die Volksschulkinderzahlen auf 100 der Bevölkerung nach der Einwohnerzahl aus Tabelle 3.

Stadtgemeinde	Volksschulkinder absolut	in % der Bevölkerung	Stadtgemeinde	Volksschulkinder absolut	in % der Bevölkerung
Städte über 50 000—100 000 Einwohner					
Oberhausen. .	17 940	19,6	Bonn	10 340	11,7
Herne	11 700	19,8	Potsdam . . .	4 602	7,4
Recklinghaus.	10 267	19,1	Koblenz . . .	6 898	11,7
Städte über 25 000—50 000 Einwohner					
Wattenscheid	5 783	20,7	Hanau . . .	3 237	8,4
Bocholt . . .	5 240	19,4	Naumburg . .	2 370	8,7
Hohensalza .	4 131	15,8	Quedlinburg .	2 445	9,0
Städte über 10 000—25 000 Einwohner					
Mörs.	6 341	25,9	Höchst a. M. .	2 321	13,0
Saarlouis . .	2 211	14,2	Bad Homburg	1 846	12,0
Mayen	4 118	28,4	Ürdingen . .	1 570	15,2
Städte über 5 000—10 000 Einwohner					
Ohlau	1 872	20,9	Brühl	973	11,0
Lötzen . . .	1 100	16,1	Honnef . . .	878	12,6
Ottweiler . .	1 086	16,0	Boppard . . .	757	12,3
Städte bis zu 5 000 Einwohner					
Breckerfeld .	670	17,0	Eltville . . .	489	11,0
Rosenberg . .	623	19,6	Königstein i.T.	263	9,2
Burg/Wupper.	206	15,5	Friedrichsd.i.T.	184	12,6
Landgemeinden über 10 000 Einwohner					
Hindenburg O.-S. . . .	13 653	21,3	Steglitz . . .	5 023	7,0
Sterkrade . .	7 027	19,3	Friedenau . .	2 226	5,6
Lütgendortm.	3 328	22,1	Godesberg . .	2 064	13,8
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner					
Miechowitz .	2 469	27,1	Geistingen . .	1 297	18,3
Stiepel . . .	1 499	23,0	Troisdorf . .	1 161	19,0
Höntrop . . .	1 342	24,0	Schwanheim .	952	17,5

In den Städten fallen i. J. 1911 auf 100 Einwohner im Durchschnitt 13 Schulkinder. Auf dem Lande 19.

Nun steht aber diesen relativ hohen Schulkinderzahlen, die naturgemäß auch erhöhte Lasten erfordern, durchweg ein relativ niederes Aufkommen an Einkommensteuer gegenüber. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden drückt sich dann in der jeweiligen Steuerkraft pro Schulkind aus und zeigt uns, daß bei gleich großen Gemeinden erhebliche Unterschiede auftreten.

Tabelle 7.

Steuerkraft pro Schulkind im Jahre 1911 beim Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen[19].

Gemeinde	Steuerkraft pro Schulkind	Gemeinde	Steuerkraft pro Schulkind
Städte über 200 000 Einwohner			
Essen	7,5	Berlin	18,2
Duisburg	5,4	Frankfurt a. M.	27,8
Dortmund	6,9	Charlottenburg	35,5
Städte über 100 000—200 000 Einwohner			
Gelsenkirchen	3,6	Schöneberg	25,5
Mülheim a. d. Ruhr	5,8	Wilmersdorf	49,5
Hamborn	5,2	Wiesbaden	32,0
Städte über 50 000—100 000 Einwohner			
Oberhausen	3,7	Bonn	14,4
Herne	4,2	Potsdam	18,2
Recklinghausen	4,0	Koblenz	10,9
Städte über 25 000—50 000 Einwohner			
Wattenscheid	3,1	Hanau	15,8
Bocholt	3,0	Naumburg	11,2
Hohensalza	3,6	Quedlinburg	16,0
Städte über 10 000—25 000 Einwohner			
Mörs	2,1	Höchst a. M.	20,6
Saarlouis	3,5	Bad Homburg	13,1
Mayen	1,7	Urdingen	15,0
Städte über 5 000—10 000 Einwohner			
Ohlau	2,4	Brühl	13,6
Lötzen	2,5	Honnef	10,3
Ottweiler	2,7	Boppard	6,8
Städte bis zu 5 000 Einwohner			
Breckerfeld	2,1	Eltville	11,8
Rosenberg	1,8	Königstein i. T.	25,0
Burg a. d. Wupper	2,6	Friedrichsdorf i. T.	9,5
Landgemeinden über 10 000 Einwohner			
Hindenburg O.-S.	2,4	Steglitz	20,4
Sterkrade	3,3	Friedenau	32,1
Lütgendortmund	2,8	Godesberg	15,0
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner			
Miechowitz	0,5	Geistingen	4,6
Stiepel	1,3	Troisdorf	3,8
Höntrop	1,5	Schwanheim	6,0

[19] Errechnet aus Tabelle 3 u. Tabelle 6.

Das Verhältnis von Einkommensteueraufkommen und Volksschulkinderzahl bedingt letztlich, daß Gemeinden mit relativ hohem Aufkommen und relativ niedriger Volksschulkinderzahl auf Grund ihrer größeren Steuerkraft erheblich höhere Aufwendungen für das Volksschulwesen machen können als die ärmeren. Das lehren uns die höheren Ausgaben pro Schulkind. Sie können also ihre Leistungen vermehren oder aber die Höhe der Besteuerung der Einkommen reduzieren, während bei ärmeren Gemeinden weder eine Steigerung in den Leistungen stattfinden, noch eine Entlastung der Steuerzahler eintreten kann. Von einer Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Dringlichkeit kann also nicht die Rede sein.

Tabelle 8.

Ausgaben pro Volksschulkind im Jahre 1911 bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen[20].

Gemeinde	Gesamtausgaben für das Volksschulwesen in 1000 Mk.	Ausg. pro Volksschulkind Mk.	Gemeinde	Gesamtausgaben für das Volksschulwesen in 1000 Mk.	Ausg. pro Volksschulkind Mk.
Städte über 200 000 Einwohner					
Duisburg . .	2 602	68	Frankfurt a. M.	5 408	131
Dortmund . .	2 957	82	Charlottenburg	5 133	205
Städte über 100 000—200 000 Einwohner					
Gelsenkirchen	2 481	70	Wilmersdorf .	1 119	162
Hamborn . .	1 650	91	Wiesbaden . .	1 001	115
Städte über 50 000—100 000 Einwohner					
Oberhausen. .	1 074	59	Potsdam . . .	427	93
Recklinghaus.	846	84	Bonn	996	99
Städte über 25 000—50 000 Einwohner					
Wattenscheid	478	84	Hanau . . .	332	110
Hohensalza .	194	48	Naumburg . .	221	110
Städte über 10 000—25 000 Einwohner					
Mörs.	237	39	Bad Homburg	286	158
Mayen	169	42	Höchst a. M. .	169	73
Städte über 5 000—10 000 Einwohner					
Ohlau	65	34	Brühl	34	35
Lötzen . . .	22	20	Boppard . . .	32	42
Landgemeinden über 10 000 Einwohner					
Hindenburg .	661	45	Steglitz . . .	986	197
Lütgendortm.	193	58	Godesberg . .	134	64
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner					
Miechowitz . .	73	29	Schwanheim .	164	163
Höntrop . . .	52	39	Troisdorf . .	58	50

[20] Die absoluten Zahlen sind entnommen aus: Preuß. Stat., Nr. 243, sämtl. Bände, a. a. O.
Errechnet wurden die Ausgaben pro Schulkind unter Zuhilfenahme von Tab. 6.

Diese Tatsache der Verschiedenheit in den Leistungen der einzelnen Kommunen für das Volksschulwesen hat man bei der heutigen Regelung bereits einigermaßen berücksichtigt. Die frühere Regelung lag also nicht im Sinne der Wahrung eines möglichst weitgehenden Gesamtspielraumes. Deshalb kann man die Übernahme eines Teiles der Schullast durch das Land vom Standpunkt unseres Gesichtspunktes einer weitgehendsten Erfüllung öffentlicher Aufgaben als zweckdienlich ansprechen. Die nun folgenden Aufstellungen geben uns einen Einblick in die heutigen Verhältnisse[21].

Tabelle 9.

Volksschulkinder absolut und auf 100 der Bevölkerung i. J. 1926 im Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen.

Gemeinde	Volksschulkinder absolut	% der Bevölkerung	Gemeinde	Volksschulkinder absolut	% der Bevölkerung
Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohner					
Köln	65 471	9,3	Berlin	271 109	6,7
Breslau . . .	46 529	8,0	Frankfurt a. M.	33 347	6,1
Gemeinden mit mehr als 100 000—500 000 Einwohner					
Essen	54 116	11,4	Düsseldorf . .	37 930	8,7
Gelsenk.-Buer	45 894	13,8	Stettin . . .	19 843	7,9
Duisburg . .	30 409	11,0	Kassel	15 094	8,8
Hindenburg O.-S. . . .	15 673	12,2	Wiesbaden . .	8 838	5,8
Gemeinden mit mehr als 25 000—100 000 Einwohner					
Recklinghaus.	12 688	15,3	Bonn	7 112	7,8
Wattenscheid	8 984	14,8	Potsdam . . .	4 140	6,5
Sterkrade . .	7 649	15,0	Koblenz . . .	5 194	8,9
Mörs.	3 539	13,2	Hanau . . .	3 175	8,2
Gemeinden mit mehr als 10 000—25 000 Einwohner					
Gumbinnen. .	1 652	9,3	Godesberg . .	1 663	8,3
Miechowitz . .	2 181	15,0	Kreuznach . .	2 217	8,8
Mayen	1 726	12,0	Bad Homburg	1 373	8,7
Lötzen . . .	986	9,9	Frechen . . .	1 659	12,7
Gemeinden mit mehr als 5 000—10 000 Einwohner					
Haltern . . .	1 254	16,4	Troisdorf . .	1 111	11,7
Stiepel . . .	731	11,3	Honnef . . .	581	7,0
Herbede . . .	670	10,8	Bad Pyrmont .	307	5,5
Rosenberg . .	625	10,5	Niederlahnst. .	520	10,2
Gemeinden bis zu 5 000 Einwohner					
Rosen	100	29,4	Xanten . . .	636	13,5

[21] Die absoluten Zahlen wurden vom Preußischen Statistischen Landesamt mitgeteilt.
Errechnet wurden die Volksschulkinderzahlen auf 100 der Bevölkerung.

Tabelle 10.

Steuerkraft pro Schulkind im Jahre 1928 beim Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen[22].

Gemeinde	Steuerkraft pro Volksschulkind	Gemeinde	Steuerkraft pro Volksschulkind
Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohner			
Köln	28,4	Berlin	46,5
Breslau	24,2	Frankfurt a. M.	63,0
Gemeinden mit mehr als 100 000—500 000 Einwohner			
Essen	16,9	Düsseldorf	32,0
Gelsenkirchen-Buer	9,3	Stettin	28,9
Duisburg	18,4	Kassel	24,6
Hindenburg O.-S.	6,6	Wiesbaden	35,9
Gemeinden mit mehr als 25 000—100 000 Einwohner			
Recklinghausen	9,0	Bonn	23,1
Wattenscheid	6,8	Potsdam	39,2
Sterkrade	7,0	Koblenz	22,8
Mörs	10,6	Hanau	33,6
Gemeinden mit mehr als 10 000—25 000 Einwohner			
Gumbinnen	13,5	Godesberg	18,2
Miechowitz	3,8	Kreuznach	18,1
Mayen	8,4	Bad Homburg	22,3
Lötzen	10,4	Frechen	19,4
Gemeinden mit mehr als 5 000—10 000 Einwohner			
Haltern	5,5	Troisdorf	12,7
Stiepel	7,3	Honnef	18,6
Herbede	8,8	Bad Pyrmont	29,1
Rosenberg	6,0	Niederlahnstein	17,6
Gemeinden bis zu 5 000 Einwohner			
Rosen	0,4	Xanten	5,5

[22] Errechnet aus Tab. 4. u. Tab. 9.
Die Gesamtausgaben wurden vom Preuß. Stat. Landesamt mitgeteilt.

Tabelle 11.

Ausgaben pro Volksschulkind im Jahre 1925 bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen[23].

Gemeinde	Gesamtausgaben absolut in 1000 RM.	Ausgaben pro Volksschulkind RM.	Gemeinde	Gesamtausgaben absolut in 1000 RM.	Ausgaben pro Volksschulkind RM.
Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohner					
Köln	11 139	171	Berlin	56 703	209
Breslau . . .	6 986	148	Frankfurt a. M.	6 998	212
Gemeinden mit mehr als 100 000—500 000 Einwohner					
Essen	8 723	161	Düsseldorf . .	5 923	156
Gelsenk.-Buer	6 761	147	Stettin . . .	2 620	131
Duisburg . .	5 493	183	Kassel	2 390	154
Hindenburg O.-S. . . .	1 832	115	Wiesbaden . .	1 779	197
Gemeinden mit mehr als 25 000—100 000 Einwohner					
Recklinghaus..	1 027	79	Bonn	981	138
Wattenscheid .	1 298	144	Potsdam . . .	680	170
Sterkrade . .	930	122	Koblenz . . .	658	131
Mörs.	601	171	Hanau . . .	470	156
Gemeinden mit mehr als 10 000—25 000 Einwohner					
Gumbinnen. .	178	105	Godesberg . .	229	134
Miechowitz . .	286	130	Kreuznach . .	391	177
Mayen	198	117	Bad Homburg	207	148
Lötzen . . .	108	121	Frechen . . .	179	105
Gemeinden mit mehr als 5 000—10 000 Einwohner					
Haltern . . .	109	84	Troisdorf . .	124	113
Stiepel . . .	110	151	Honnef	86	149
Herbede . . .	96	144	Bad Pyrmont .	78	252
Rosenberg . .	59	93	Niederlahnst. .	64	122
Gemeinden bis zu 5 000 Einwohner					
Rosen	8	82	Xanten . . .	65	102

Die Zahl der eine Volksschule besuchenden Kinder ist demnach im Verhältnis zur Einwohnerzahl im Jahre 1925 niedriger als im Jahre 1911. Der außerordentliche Rückgang der Geburten in den Jahren 1915—1918 mußte selbstverständlich sich auch im Schulwesen auswirken. Aber trotzdem finden wir in ärmeren Gemeinden immer noch eine größere Anzahl Volksschulkinder als in reicheren. Da nun auch in ersteren das Einkommensteueraufkommen relativ niedriger ist, so weisen die Steuerkraftziffern pro Schulkind wie früher ganz erhebliche Unterschiede auf.

[23] Errechnet wurden die Ausgaben pro Schulkind unter Zuhilfenahme von Tab. 9.

Die Geeignetheit der kommunalen Einkommensteuer zur Deckung der gemeindlichen Volksschullasten ist demnach keineswegs derart, daß sie der Forderung, eine gleichmäßige Erfüllung von Aufgaben gleicher Dringlichkeit zu ermöglichen, gerecht wird.

b) Die Wohlfahrtsausgaben.

Was die Ausgaben für das Wohlfahrtswesen anbetrifft, so läßt sich gerade auf diesem Gebiete schwerlich eine Norm für Ausgaben gleicher Dringlichkeit aufstellen. Offensichtlich ist die Tatsache, daß mit zunehmender Gemeindegrößenklasse auch die Wohlfahrtslasten ansteigen, wie es aus nachstehender Aufstellung ersichtlich ist[24]:

Tabelle 12.

Die Istausgaben der preußischen Städte u. Landgemeinden im Jahre 1911 für Armen- und Krankenwesen, sowie sonstige Wohlfahrtspflege.

Gemeindegrößenklassen	auf 1 Einwohner Mk.	in % der Gesamtausgaben
Berlin	27,3	20,4
Städte über 200 000 Einwohner	15,7	10,2
„ „ 100 000—200 000 Einwohner	17,1	11,2
„ „ 50 000—100 000 „	12,3	11,0
„ „ 25 000— 50 000 „	9,1	9,4
„ „ 10 000— 25 000 „	7,8	9,3
„ „ 7 000— 10 000 „	6,0	8,3
„ „ 5 000— 7 000 „	4,7	7,8
„ „ 3 000— 5 000 „	4,0	7,3
„ „ 2 000— 3 000 „	4,1	8,7
„ bis 2 000 „	1,9	5,2
Sämtliche Städte	13,0	11,4
Landgemeinden über 10 000 Einwohner .	6,4	10,1
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einw.	4,5	9,7
Landgemeinden bis 5 000 Einwohner . .	0,9	4,1
Sämtliche Landgemeinden	1,8	6,4
Städte und Landgemeinden zusammen . .	7,4	10,4

Es steigt aber nicht nur der Prokopfbetrag mit steigender Größenklasse, sondern auch das prozentuale Verhältnis zu den gesamten kommunalen Ausgaben. Außerdem ist zu ersehen, daß die Ausgaben, also die Hilfsbedürftigkeit in den Städten größer ist als auf dem Lande.

Wenn wir nun wieder Gemeinden mit ärmerer Bevölkerung anderen gleich großen mit relativ größerem Wohlstand gegenüberstellen, so läßt sich hier kaum die Annahme machen, daß in allen Gemeinden Bedürfnisse gleicher Dringlichkeit erfüllt werden, denn

[24] Entnommen aus: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O., Abt. Staat S. 60*.

die eine Gemeinde ist zu Unterstützungen eher bereit als die andere. Man kann am ehesten annehmen, daß Gemeinden mit relativ geringerem Wohlstand nicht in gleichem Maße in der Lage sind, ihre Armen zu unterstützen, wie dies in reicheren der Fall ist, obwohl in den ersteren der Bedarf eher höher als niedriger als in den reicheren Gemeinden ist. Besonders hervorzuheben ist aber, daß es uns für einen derartigen Vergleich an brauchbaren objektiven Maßstäben fehlt. Unsere Annahme scheint aber ihre Bestätigung zu finden in den durchweg viel niedrigeren Prokopfausgaben in ärmeren Gemeinden. Eine Untersuchung für eine Aufgabenerfüllung auf sozialem Gebiete nach Maßgabe der Dringlichkeit ist deshalb nur von Fall zu Fall möglich und läßt auch hier keine genaue Beurteilung zu, da die Zahl der Hilfsbedürftigen je nach der Konjunkturlage naturgemäß sehr schwankt. Daneben spielt aber auch noch die jeweilige private Wohltätigkeit, wie sie besonders in der Vorkriegszeit in Pflege war, eine nicht zu unterschätzende Rolle. Es liegt eben im Wesen der Sache, daß sich hier genaue Grundsätze nicht aufstellen lassen.

Tabelle 13.

Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung für Armen- u. Krankenwesen, sowie sonstige Wohlfahrtspflege im Jahre 1911 bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen[25].

Gemeinde	Gesamtausgaben für soz. Fürsorge in 1000 Mk.	Ausgaben pro Einwohner Mk.	Gemeinde	Gesamtausgaben für soz. Fürsorge in 1000 Mk.	Ausgaben pro Einwohner Mk.
Städte über 200 000 Einwohner					
Köln	10 266	20,1	Berlin	64 680	31,8
Essen	3 196	10,6	Frankfurt a. M.	15 893	36,8
Duisburg . .	1 552	6,6	Düsseldorf . .	8 260	22,3
Dortmund . .	3 902	17,6	Charlottenburg	7 753	25,5
Städte über 100 000—200 000 Einwohner					
Gelsenkirchen	1 719	9,9	Schöneberg .	5 486	31,5
Barmen . . .	3 485	20,3	Kassel	1 718	11,0
Mülheim/Ruhr	1 558	13,4	Wilmersdorf .	2 144	18,0
Hamborn . .	819	8,0	Wiesbaden . .	6 499	57,0
Städte über 50 000—100 000 Einwohner					
Oberhausen .	555	6,1	Bonn	1 046	11,9
Buer	327	5,0	Görlitz. . . .	2 812	32,7
Herne	283	4,8	Potsdam . . .	925	15,0
Recklinghaus.	512	9,5	Koblenz . . .	942	16,1

[25] Errechnet aus den einzelnen Bänden der Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O.

Gemeinde	Gesamtausgaben für soz. Fürsorge in 1000 Mk.	Ausgaben pro Einwohner Mk.	Gemeinde	Gesamtausgaben für soz. Fürsorge in 1000 Mk.	Ausgaben pro Einwohner Mk.
Städte über 25 000—50 000 Einwohner					
Oppeln . . .	273	8,0	Neuß	980	25,1
Wattenscheid	125	4,4	Hanau . . .	560	14,3
Bocholt . . .	429	15,8	Naumburg . .	183	7,0
Hohensalza .	134	5,1	Quedlinburg .	446	16,5
Städte über 10 000—25 000 Einwohner					
Mörs	111	4,6	Kleve	274	15,2
Saarlouis . .	97	6,4	Höchst a. M. .	277	16,3
Gumbinnen .	247	16,4	Bad Homburg	721	48,0
Mayen . . .	120	8,5	Ürdingen. . .	141	14,1
Städte über 5 000—10 000 Einwohner					
Ohlau	32	3,5	Brühl	149	16,6
Lötzen . . .	60	8,4	Honnef . . .	67	9,5
Ottweiler. . .	15	2,1	Boppard . .	28	4,7
Haltern . . .	8	1,3	Königswinter .	19	3,8
Landgemeinden über 10 000 Einwohner					
Hindenburg O.-S. . . .	360	5,6	Godesberg . .	319	21,2
Sterkrade . .	151	4,1	Steglitz . . .	1 072	15,1
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner					
Miechowitz . .	7	0,7	Frechen . . .	31	4,0
Stiepel . . .	12	2,0	Schwanheim .	9	1,8

Auch für die Deckung der gemeindlichen Wohlfahrtsausgaben ist die kommunale Einkommensteuer nicht geeignet, da gerade in der Regel diejenigen Gemeinden, in denen das Einkommensteueraufkommen relativ niedrig ist, verhältnismäßig hohe Wohlfahrtslasten aufweisen und dann in diesen Gemeinden auf diesem Gebiet nicht so viel geleistet werden kann, als dies in reicheren der Fall ist.

Für die Nachkriegszeit steht uns leider für unseren Zweck brauchbares Material nicht zur Verfügung. Was den Aufwand anbetrifft, so war der etatmäßige Bedarf der vom Städtetag[26] untersuchten Städte im Jahre 1925 um 337 % höher als im Jahre 1913. So entfielen 1913 auf den Kopf der Bevölkerung 5,60 Mk. gegenüber 24,50 RM. im Jahre 1925. Die Wohlfahrtspflege und soziale Fürsorge ist in ihrer Bedeutung für den Kommunalhaushalt hier an die erste Stelle gerückt. Der Finanzbedarf betrug 1913 etwa ein Achtel, während er 1925 etwa ein Drittel ausmachte[27].

[26] u. [27] Denkschrift des Deutschen Städtetages, a. a. O. S. 12.

c) Die Polizeiausgaben.

Wie sich der Bedarf für das Polizeiwesen bei reicheren und ärmeren Gemeinden gleicher Größenklasse im Jahre 1911 verhielt, zeigt uns folgende Aufstellung[28]:

Tabelle 14.

Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung für das Polizeiwesen im Jahre 1911 in einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen.

Gemeinde	Gesamtausgaben in 1000 Mk.	Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung	Gemeinde	Gesamtausgaben in 1000 Mk.	Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung
Städte über 200 000 Einwohner					
Essen	816	2,7	Berlin	9 753	4,7
Duisburg . .	953	4,0	Frankfurt a.M.	1 328	3,0
Dortmund . .	676	3,0	Charlottenburg	821	2,7
Städte über 100 000—200 000 Einwohner					
Gelsenkirchen	475	2,7	Schöneberg .	475	2,7
Mülheim/Ruhr	322	2,7	Wilmersdorf .	268	2,2
Hamborn . .	439	4,3	Wiesbaden . .	284	2,5
Städte über 50 000—100 000 Einwohner					
Oberhausen .	134	1,4	Bonn	304	3,4
Herne	120	2,0	Potsdam . . .	133	2,1
Recklinghaus.	153	2,8	Koblenz . . .	116	1,9
Städte über 25 000—50 000 Einwohner					
Oppeln . . .	99	2,6	Hanau . . .	62	1,6
Wattenscheid	43	1,5	Naumburg . .	60	2,2
Hohensalza .	68	2,6	Quedlinburg .	81	3,0
Städte über 10 000—25 000 Einwohner					
Mörs	62	2,6	Höchst a. M. .	70	4,1
Saarlouis . .	24	1,6	Bad Homburg	50	3,3
Mayen . . .	22	1,5	Ürdingen. . .	22	2,2
Städte über 5 000—10 000 Einwohner					
Ohlau	17	1,9	Brühl	22	2,4
Lötzen . . .	7	1,1	Honnef . . .	16	2,3
Ottweiler. . .	8	1,2	Boppard . . .	18	3,0
Landgemeinden über 10 000 Einwohner					
Hindenburg O.-S. . . .	177	2,7	Steglitz . . .	175	2,4
Sterkrade . .	1,5	0,04	Godesberg . .	21	1,4
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner					
Miechowitz . .	17	1,9	Frechen . . .	4	0,5
Stiepel . . .	10	1,6	Schwanheim .	11	2,2

[28] Errechnet aus den einzelnen Bänden der Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O.

Wir ersehen daraus, daß die Unterschiedlichkeit in dem Bedarf für das Polizeiwesen, wie sie auf dem Gebiete des Volksschul- und Wohlfahrtswesens vorliegt, hier nicht gegeben ist. In den Gemeinden mit relativ geringerem Einkommensteueraufkommen hat es schlechthin keine höheren Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung gegeben als in den reicheren Gemeinden.

Die ziemliche Ausgeglichenheit der Ausgaben für das Polizeiwesen ergibt sich auch für das Jahr 1928[29]:

Tabelle 15.

Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung für das Polizeiwesen im Jahre 1928.

Gemeinde	Polizeilast in 1000 RM.	auf 1 Einwohner
Gemeinden mit über 500 000 Einwohner		
Berlin	20 004	4,9
Breslau	1 361	2,3
Frankfurt a. M.	1 863	3,4
Köln	3 874	5,5
Gemeinden mit mehr als 100 000—500 000 Einwohner		
Hindenburg O.-S.	549	4,5
Gelsenkirchen-Buer	929	2,8
Kassel	596	3,5
Wiesbaden	460	3,0
Duisburg	997	3,6
Düsseldorf	1 343	3,1
Essen	1 293	2,7
Gemeinden mit mehr als 25 000—100 000 Einwohner		
Potsdam	203	3,2
Recklinghausen	287	3,4
Herne	222	2,5
Sterkrade	160	3,1
Gemeinden mit mehr als 10 000—25 000 Einwohner		
Miechowitz	48	3,3
Bad Homburg	56	3,4
Ürdingen	81	5,7
Frechen	63	4,7
Gemeinden mit mehr als 5 000—10 000 Einwohner		
Herdecke	27	4,5
Boppard	18	2,7
Honnef	36	4,4
Troisdorf	36	3,8

[29] Errechnet aus: Tab. 1 Anlage D zur Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer, a. a. O. S. 40 ff.

Nun müssen wir aber auf Grund dieses Tatbestandes allerdings berücksichtigen, daß in den reicheren Gemeinden, durch ihre viel höheren Steuerkraftziffern, Mittel frei werden zur Erfüllung von Aufgaben geringerer Dringlichkeit, oder aber es kann hier eine Entlastung der Steuerzahler oder eine Vermehrung der Leistungen eintreten. Insofern spricht die Tatsache der geringeren Unterschiedlichkeit auf dem Gebiete des Polizeiwesens in den verschiedenen Kommunen keineswegs dafür, daß die Geeignetheit der kommunalen Einkommensteuer für die Bedarfsdeckung hier für eine Erfüllung von Aufgaben gleicher Dringlichkeit spricht.

IV. Kapitel.

Das Aufkommen an Einkommensteuer und an Realsteuern.

Die Realsteuern stellen neben der Einkommensteuer die Haupteinnahmequellen der Kommunen dar. Für unsere Untersuchung bildet daher die Feststellung, ob die Unterschiedlichkeit im Einkommensteueraufkommen sich auch beim Aufkommen der einzelnen Realsteuern, sowie der Summe der Realsteuern zeigt, ob etwa ein Ausgleich der Einkommensteuerunterschiede durch entgegengesetzte Unterschiede bei den Realsteuern herbeigeführt wird, eine wichtige Grundlage für die Beurteilung des Zusammenhanges zwischen Prokopfaufkommen und Zuschlagssatz und ermöglicht erst ein Urteil, ob eine andere Steuer in bezug auf unsere Forderungen brauchbarer ist.

a) Das Verhältnis des Einkommensteueraufkommens zu dem gesamten Realsteueraufkommen.

Wenn wir einen Vergleich zwischen Einkommen- und Realsteuern für größere und kleinere Gemeinden aufstellen, so zeigt sich folgende beachtenswerte Regelmäßigkeit[30]:

Tabelle 16.

Die Kopfbeträge des Prinzipalsolls an Einkommen- und Realsteuern und ihr prozentuales Verhältnis zu den direkten Steuern bei Gemeinden verschiedener Größenklassen i. J. 1911.

Größengruppen	Im Rechnungsj. 1911 betrug das Prinzipalsoll			
	der Einkommensteuer		der Realsteuern	
	auf 1 Einw. Mk.	% des Prinzipalsolls der dir. Steuern	auf 1 Einw. Mk.	% des Prinzipalsolls der dir. Steuern
Berlin	20,0	62,0	12,3	38,0
Städte über 200 000 Einw. .	14,5	66,6	7,3	33,4
„ „ 100 000-200 000E.	13,1	67,2	6,4	32,8
„ „ 50 000-100 000 „	9,4	65,3	5,0	34,7
„ „ 25 000- 50 000 „	8,4	64,6	4,6	35,4
„ „ 10 000- 25 000 „	7,4	63,6	4,2	36,4
„ „ 5 000- 10 000 „	5,8	60,3	3,8	39,7
„ bis 5 000 Einw. . . .	4,8	56,5	3,7	43,5
Sämtliche Städte	11,1	64,5	6,1	35,5
Landgem. üb. 10 000 Einw. .	8,3	68,3	3,9	31,7
„ „ 5 000-10 000 E.	7,2	68,7	3,3	31,3
„ bis 5 000 Einw. . .	2,8	48,6	3,0	51,4
Sämtliche Landgemeinden .	3,8	54,8	3,1	45,2
Städte u. Landgem. zus. . . .	7,5	61,7	4,6	38,3

[30] Entn. aus: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a.a.O., Abt. Staat, S. 151*.

Auch bei den Realsteuern steigt also das Prokopfaufkommen mit zunehmender Einwohnerzahl, jedoch in geringerem Maße, als dies bei der Einkommensteuer der Fall ist. Während aber das prozentuale Verhältnis der Einkommensteuer zu den Realsteuern analog den Prokopfbeträgen ebenfalls zunimmt, nimmt es bei den Realsteuern mit zunehmender Größenklasse ab. Die Realsteuern nehmen also bei kleineren Gemeinden einen größeren Spielraum als in größeren ein. Das durchschnittliche Prokopfaufkommen erfährt aber trotzdem auch hier eine Zunahme, weil die in Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl vorhandenen größeren Steuerobjekte ein höheres Aufkommen bedingen. Bei den Städten mit über 200 000 Einwohnern kehren sich aber die bei beiden Steuerarten festgestellten Regelmäßigkeiten betreffs des prozentualen Verhältnisses wieder um, so daß hier die Realsteuern wieder einen größeren Anteil im Verhältnis zur Einkommensteuer ausmachen.

In ihrer Bedeutung für den kommunalen Haushalt wirken also beide Steuerarten dahin, die etwa vorhandene ungünstigere Lage größerer Gemeinden auszugleichen.

Vergleichen wir dagegen das Aufkommen pro Kopf zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden, so zeigen sich bei den Realsteuern Unterschiede, die denen der Einkommensteuer nahekommen[31]:

Tabelle 17.

Das Prokopfaufkommen an Realsteuern bei gleichem Zuschlagssatz bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen im Jahre 1911.

Gemeinde	Realsteuern auf 1 Einwohner Mk.	Gemeinde	Realsteuern auf 1 Einwohner Mk.
Städte über 200 000 Einwohner.		Durchschnittskopfbetrag 7,3 Mk.	
Köln	7,9	Berlin	12,1
Essen	5,0	Frankfurt a. M.	10,9
Duisburg	4,7	Düsseldorf	7,0
Dortmund	5,5	Charlottenburg	11,1
Städte über 100 000—200 000 Einwohner.		Durchschnittskopfbetr. 6,4 Mk.	
Gelsenkirchen	3,4	Schöneberg	10,0
Barmen	6,0	Kassel	6,6
Mülheim a. d. Ruhr	4,3	Wilmersdorf	10,6
Hamborn	3,5	Wiesbaden	11,2
Städte über 50 000—100 000 Einwohner.		Durchschnittskopfbetrag 5,0 Mk.	
Oberhausen	3,2	Bonn	7,1
Buer	2,4	Görlitz	5,3
Herne	3,4	Potsdam	6,0
Recklinghausen	3,2	Koblenz	8,6

[31] Errechnet aus: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O., aus den einzelnen Bänden.

Gemeinde	Realsteuern auf 1 Einwohner	Gemeinde	Realsteuern auf 1 Einwohner
Städte über 25 000—50 000 Einw. Durchschnittskopfbetrag 4,6 Mk.			
Oppeln	3,4	Neuß	5,2
Wattenscheid	3,3	Hanau	6,9
Bocholt	3,1	Naumburg a. d. S.	4,6
Hohensalza	3,5	Quedlinburg	5,5
Städte über 10 000—25 000 Einw. Durchschnittskopfbetrag 4,2 Mk.			
Mörs	3,2	Kleve	5,1
Saarlouis	3,6	Höchst a. M.	10,5
Gumbinnen	3,6	Bad Homburg	7,3
Mayen	3,9	Urdingen	8,5
Städte über 5 000—10 000 Einw. Durchschnittskopfbetrag 3,8 Mk.			
Ohlau	3,4	Brühl	7,0
Lötzen	3,1	Honnef	6,3
Ottweiler	2,9	Boppard	5,6
Haltern	2,4	Königswinter	8,2
Städte bis 5 000 Einwohner. Durchschnittskopfbetrag 3,7 Mk.			
Breckerfeld	3,0	Niederlahnstein	4,5
Rosenberg	3,0	Eltville	7,1
Kreuzburg	3,1	Königstein i. T.	8,1
Burg a. d. Wupper	3,7	Friedrichsdorf i. T.	5,0
Landgemeinden über 10 000 Einw. Durchschnittskopfbetrag 3,9 Mk.			
Hindenburg	2,2	Steglitz	6,8
Sterkrade	2,8	Pankow	5,6
Lütgendortmund	2,6	Friedenau	9,9
Günnigfeld	2,3	Godesberg	7,4
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner. Durchschnittskopfbetrag 3,3 Mk.			
Miechowitz	1,2	Frechen	5,2
Stiepel	2,3	Geistingen	3,8
Holten	2,1	Troisdorf	3,4
Höntrop	2,0	Schwanheim	3,3

Wie ersichtlich, wird demnach ein Ausgleich der Einkommensteuerunterschiede durch entgegengesetzte Unterschiede bei den Realsteuern nicht herbeigeführt, sondern dieselben werden noch verschärft.

b) Das Verhältnis des Einkommensteueraufkommens zum Grund- und Gebäudesteueraufkommen.

Nachdem wir nun die Unterschiedlichkeit bei der Summe der Realsteuern von reicheren und ärmeren Gemeinden festgestellt haben, erhebt sich noch die Frage, ob diese Unterschiede auch

getrennt für die Grund- und Gebäudesteuer bzw. Grundvermögensteuer und für die Gewerbesteuer auftreten und worauf dieselben zurückzuführen sind.

Über das Aufkommen an Grund- und Gebäudesteuer bei gleichem Zuschlagssatz und gleich großen Gemeinden geben uns die folgenden Prokopfbeträge einen Aufschluß[32]:

Tabelle 18.

Das Prokopfaufkommen an Grund- und Gebäudesteuer bei gleichem Zuschlagssatz bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen im Jahre 1911.

Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.	Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.
Städte über 200 000 Einwohner					
Köln	3 159	5,5	Berlin	15 887	7,8
Essen	983	3,3	Frankfurt a. M.	3 151	7,3
Duisburg . .	717	3,0	Düsseldorf . .	1 867	5,1
Dortmund . .	847	3,8	Charlottenburg	2 668	8,8
Städte über 100 000—200 000 Einwohner					
Gelsenkirchen.	361	2,1	Schöneberg .	1 438	8,3
Barmen . . .	674	3,9	Kassel	755	4,8
Mülheim/Ruhr	310	2,7	Wilmersdorf .	111	9,4
Hamborn . .	217	2,1	Wiesbaden . .	1 079	9,5
Städte über 50 000—100 000 Einwohner					
Oberhausen. .	215	2,3	Bonn	500	5,7
Buer.	111	1,7	Görlitz . . .	330	3,8
Herne	132	2,2	Potsdam . . .	290	4,7
Recklinghaus..	135	2,5	Koblenz . . .	390	6,6
Städte über 25 000—50 000 Einwohner					
Oppeln. . . .	90	2,6	Neuß	125	3,2
Wattenscheid	58	2,1	Hanau . . .	157	4,0
Bocholt . . .	53	1,9	Naumburg/S. .	99	3,7
Hohensalza .	64	2,4	Quedlinburg .	94	3,5
Städte über 10 000—25 000 Einwohner					
Mörs.	56	2,3	Kleve	61	3,4
Saarlouis . .	43	2,8	Höchst a. M. .	68	4,0
Gumbinnen. .	41	2,7	Bad Homburg	81	5,4
Mayen	41	2,9	Ürdingen . .	37	3,7
Städte über 5 000—10 000 Einwohner					
Ohlau	21	2,3	Brühl	38	4,2
Lötzen . . .	16	2,4	Honnef . . .	37	5,3
Ottweiler . .	16	2,3	Boppard . . .	27	4,5
Haltern . . .	11	1,8	Königswinter .	25	6,2

[32] Errechnet wie [31].

Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.	Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.
Städte bis 5 000 Einwohner					
Breckerfeld .	9	2,5	Niederlahnst. .	14	2,8
Rosenberg . .	7	2,3	Eltville . . .	22	5,5
Kreuzburg . .	4	2,6	Königstein i. T.	20	6,7
Burg/Wupper	3	2,9	Friedrichsdf. i. T.	5	3,2
Landgemeinden über 10 000 Einwohner					
Hindenburg .	102	1,5	Steglitz . . .	428	6,1
Sterkrade . .	71	1,9	Pankow . . .	242	4,8
Lütgendortm.	29	1,9	Friedenau . .	343	8,8
Günnigfeld . .	15	1,5	Godesberg . .	97	6,4
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner					
Miechowitz . .	9	1,1	Frechen . . .	26	3,3
Stiepel . . .	10	1,8	Geistingen . .	18	2,6
Holten . . .	11	1,8	Troisdorf . .	12	2,1
Höntrop . . .	9	1,8	Schwanheim .	15	2,9

Wir ersehen daraus, daß sich auch für die Grund- und Gebäudesteuer allein diese Unterschiede ergeben, die auch noch für die heutigen Verhältnisse vorliegen[33].

Tabelle 19.

Das Prokopfaufkommen an Grundvermögensteuer bei gleichem Zuschlagssatz bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen im Jahre 1927.

Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 RM.	auf 1 Einw. RM.	Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 RM.	auf 1 Einw. RM.
Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohner					
Köln	6 158	8,80	Berlin	41 947	10,43
Breslau . . .	3 431	6,17	Frankfurt a. M.	6 037	12,91
Gemeinden mit mehr als 100 000—500 000 Einwohner					
Essen	2 508	5,33	Düsseldorf . .	3 392	7,84
Gelsenkirchen.	881	4,22	Stettin . . .	1 486	5,90
Duisburg . .	1 738	6,37	Kassel	1 334	7,85
Hindenburg .	355	2,90	Wiesbaden . .	2 092	15,76
Gemeinden mit mehr als 25 000—100 000 Einwohner					
Recklinghaus..	366	4,33	Bonn	865	9,59
Wattenscheid	171	2,81	Potsdam . . .	522	8,27
Sterkrade . .	217	4,27	Koblenz . . .	505	8,66
Mörs.	112	4,23	Hanau . . .	257	6,65
Gemeinden mit mehr als 10 000—25 000 Einwohner					
Gumbinnen. .	78	4,29	Godesberg . .	210	10,30
Miechowitz . .	28	1,91	Kreuznach . .	165	6,63
Mayen	64	4,47	Bad Homburg	170	10,42
Lötzen . . .	39	3,94	Frechen . . .	65	4,89

[33] Entn. aus: Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer, a. a. O., S. 254 ff. und wurde für unseren Zweck zusammengestellt.

Die Durchschnittssätze in den einzelnen Größenklassen betragen[34]:

Tabelle 20.

Durchschnittliches Prokopfaufkommen an Grundvermögensteuer bei gleichem Zuschlagssatz in den einzelnen Größenklassen im Jahre 1927.

Größenklasse	Aufkommen absolut in 1000 RM.	auf 1 Einwohner RM.
I. über 500 000 Einwohner	51 536	9,7
II. „ 100 000-500 000 Einwohner .	43 535	6,9
III. „ 25 000-100 000 „	24 230	5,3
IV. „ 10 000- 25 000 „	14 932	4,8
I—IV	134 233	7,0

Höhere Eingänge aus der Grund- und Gebäudesteuer erzielen also in der Regel Gemeinden mit reicherer Bevölkerung. Dieses erklärt sich daraus, daß Familien mit größerem Einkommen auch durchweg einen größeren Aufwand für die Wohnung zu machen pflegen, wodurch dann das der Steuer unterworfene, in Wohngrundstücken angelegte Grundvermögen bzw. der aus ihnen erzielte Ertrag ebenfalls höher ist[35].

c) Das Verhältnis des Einkommensteueraufkommens zum Gewerbesteueraufkommen.

Auch bei der Gewerbesteuer wirkt das Aufkommen wiederum zugunsten der größeren Gemeinden, weil Gewerbebetriebe in ihnen relativ häufiger vorkommen als in kleineren. Diese Annahme findet ihre Bestätigung durch die folgende Tabelle[36]:

Tabelle 21.

Durchschnittl. Prokopfaufkommen an Gewerbesteuer bei gleichem Zuschlagssatz in den einz. Größenklassen i. J. 1927.

Größenklasse	Aufkommen absolut in 1000 RM.	auf 1 Einwohner RM.
I. über 500 000 Einwohner	23 526	4,4
II. „ 100 000-500 000 Einwohner	19 800	3,1
III. „ 25 000-100 000 „	13 047	2,8
IV. „ 10 000- 25 000 „	7 345	2,3
I—IV	63 718	3,3

Andererseits ist der Zusammenhang des Aufkommens der Gewerbesteuer mit dem Reichtum der Bevölkerung bei gleich großen Gemeinden weniger eindeutig für die Vorkriegszeit. Wir können hier

[34] Errechnet aus: Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer, a. a. O. S. 270.

[35] Die Begründungen dieser Tatsachen beziehen sich auf die von R. Stucken gemachten Ausführungen aus: Progressions- und Proportionaltarif, a. a. O. Sp. 1148—1149.

[36] wie [34].

nur feststellen, daß die Verteilung der Steuerobjekte sich nicht so verhält, daß die Unterschiede in der finanziellen Lage von reicheren und ärmeren Gemeinden dadurch ausgeglichen werden.

Tabelle 22.

Das Prokopfaufkommen an Gewerbesteuer bei gleichem Zuschlagssatz bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen im Jahre 1911[37].

Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.	Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.
Städte über 200 000 Einwohner					
Köln	1 414	2,4	Berlin	8 734	4,3
Essen	528	1,7	Frankfurt a.M.	1 560	3,6
Duisburg . .	397	1,7	Düsseldorf . .	708	1,9
Dortmund . .	386	1,7	Charlottenburg	717	2,3
Städte über 100 000—200 000 Einwohner					
Gelsenkirchen.	230	1,3	Schöneberg .	294	1,7
Barmen . . .	369	2,1	Kassel	281	1,8
Mülheim/Ruhr	186	1,6	Wilmersdorf .	151	1,2
Hamborn . .	143	1,4	Wiesbaden . .	194	1,7
Städte über 50 000—100 000 Einwohner					
Oberhausen. .	84	0,9	Bonn	130	1,4
Buer.	51	0,7	Görlitz . . .	125	1,5
Herne	71	1,2	Potsdam . . .	82	1,3
Recklinghaus..	42	0,7	Koblenz . . .	119	2,0
Städte über 25 000—50 000 Einwohner					
Oppeln. . . .	28	0,8	Neuß	81	2,0
Wattenscheid	34	1,2	Hanau . . .	115	2,9
Bocholt . . .	32	1,2	Naumburg . .	26	0,9
Hohensalza .	30	1,1	Quedlinburg .	55	2,0
Städte über 10 000—25 000 Einwohner					
Mörs.	22	0,9	Kleve	31	1,7
Saarlouis . .	13	0,8	Höchst a. M. .	111	6,5
Gumbinnen. .	14	0,9	Bad Homburg	28	1,9
Mayen	14	1,0	Urdingen . .	48	4,8
Städte über 5 000—10 000 Einwohner					
Ohlau	10	1,1	Brühl	25	2,8
Lötzen . . .	5	0,7	Honnef . . .	7	1,0
Ottweiler . .	4	0,6	Boppard . . .	7	1,1
Haltern . . .	4	0,6	Königswinter .	8	2,0
Städte bis 5 000 Einwohner					
Breckerfeld .	2	0,5	Niederlahnst. .	9	1,7
Rosenberg . .	2	0,7	Eltville . . .	7	1,6
Kreuzburg . .	0,8	0,5	Königstein i.T.	4	1,4
Burg/Wupper	1,2	0,8	Friedrichsd.i.T.	3	1,8

[37] Errechnet aus: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O. aus den einzelnen Bänden.

Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.	Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 Mk.	auf 1 Einw. Mk.
Landgemeinden über 10 000 Einwohner					
Hindenburg .	46	0,7	Steglitz . . .	51	0,7
Sterkrade . .	33	0,9	Pankow . . .	44	0,8
Lütgendortm.	11	0,7	Friedenau . .	45	1,1
Günnigfeld . .	8	0,8	Godesberg . .	16	1,0
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner					
Miechowitz . .	1	0,1	Frechen . . .	16	1,9
Stiepel . . .	3	0,5	Geistingen . .	9	1,2
Holten . . .	2	0,3	Troisdorf . .	8	1,3
Höntrop . . .	1	0,2	Schwanheim .	2	0,4

Jedoch ist für die Nachkriegszeit deutlich ersichtlich, daß das Aufkommen zugunsten der reicheren Gemeinden wirkt, und daß in der Regel eine Verstärkung der Unterschiede von reicheren und ärmeren Gemeinden gleicher Größenklasse auch durch die Gewerbesteuer hervorgerufen wird, wie nachfolgende Zusammenstellung beweist[38]:

Tabelle 23.

Das Prokopfaufkommen an Gewerbesteuer bei gleichem Zuschlagssatz bei einem Vergleich von Gemeinden gleicher Größenklassen im Jahre 1927.

Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 RM.	auf 1 Einw. RM.	Gemeinde	Aufkommen absolut in 1000 RM.	auf 1 Einw. RM.
Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohner					
Köln	2 467	3,53	Berlin	19 094	4,75
Breslau . . .	1 965	3,54	Frankfurt a. M.	2 709	5,79
Gemeinden mit mehr als 100 000—500 000 Einwohner					
Essen	1 256	2,67	Düsseldorf . .	1 391	3,21
Gelsenkirchen.	541	2,60	Stettin . . .	918	3,64
Duisburg . .	1 009	3,70	Kassel	485	2,85
Hindenburg .	238	1,94	Wiesbaden . .	450	3,39
Gemeinden mit mehr als 25 000—100 000 Einwohner					
Recklinghaus..	186	2,20	Bonn	238	2,64
Wattenscheid	88	1,44	Potsdam . . .	197	3,12
Sterkrade . .	54	1,06	Koblenz . . .	161	2,76
Mörs.	51	1,91	Hanau . . .	139	3,60
Gemeinden mit mehr als 10 000—25 000 Einwohner					
Gumbinnen. .	26	1,41	Godesberg . .	31	1,50
Miechowitz . .	27	1,88	Kreuznach . .	100	3,99
Mayen	28	1,92	Bad Homburg	41	2,51
Lötzen . . .	15	1,47	Frechen . . .	78	5,78

[38] Zusammengestellt aus: Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer, a. a. O. S. 254 ff. Die Gewerbesteuer ist hier zusammengezogen als Gewerbesteuer nach dem Ertrage, dem Kapital und der Lohnsumme.

V. Kapitel.

Das Aufkommen an Einkommensteuer und die Zuschläge zu den direkten Steuern.

Nachdem wir nun das Aufkommen an Einkommensteuer und den Realsteuern in ihren Grundbeträgen, sowie den Bedarf in den verschiedenen Kommunen einer Untersuchung unterzogen haben, bleibt für unsere Beurteilung des Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer noch festzustellen, wie sich Aufkommen und Zuschlagssatz zu diesen Steuern verhalten.

Berücksichtigt man den Zuschlagssatz zu den direkten Steuern, also Einkommen- und Realsteuern bei Gemeinden verschiedener Größenklassen, so ist ersichtlich, daß die Mehreinkünfte in den größeren Gemeinden vielfach noch nicht ausreichen, um den Mehrbedarf zu decken, daß also die finanzielle Lage der größeren Gemeinwesen in vielen Fällen ungünstiger ist als die der kleineren, sofern man annimmt, daß in ersteren keine Aufgaben geringerer Dringlichkeit erfüllt werden. Wie wir aus nachstehender Zusammenstellung nun ersehen, wirkt aber das Aufkommen in den größeren Gemeinden dahin, die Unterschiede in der finanziellen Lage größerer und kleinerer Gemeinden zu vermindern. Denn unter Zugrundelegung des Zuschlagssatzes können wir feststellen, daß bei Gemeinden von 100 000 Einwohnern an aufwärts der durchschnittliche Zuschlagssatz wieder abnimmt. Der Mehrbedarf wird hier also im Verhältnis zu den vorherigen Gemeindegrößengruppen durch die Mehreinnahmen überkompensiert[39].

Tabelle 24.

Aufkommen an Einkommensteuer und Zuschläge zu den direkten Steuern bei größ. und klein. Gemeinden i. J. 1911.

Gemeindegrößenklassen	Prinzipalsoll an Eink.-Steuer auf 1 Einwohner Mk.	Umlagesoll der direkten Gemeindesteuern auf 1 Einwohner Mk.	% des Prinzipalsolls der dir. Steuern zusammen
Berlin	20,0	40,1	124,4
Städte üb. 200 000 Einw. . .	14,5	36,8	168,8
„ „ 100 000-200 000 E.	13,1	35,3	180,9
„ „ 50 000-100 000 „	9,4	29,1	203,0
„ „ 25 000- 50 000 „	8,4	26,1	201,2
„ „ 10 000- 25 000 „	7,4	23,5	202,0
„ „ 5 000- 10 000 „	5,8	18,4	191,8
„ bis 5 000 Einw. . .	4,8	15,1	178,4
Sämtliche Städte	11,1	29,6	171,9

[39] Vergl. hierzu R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt, a. a. O. Sp. 1148.

Die Zahlen sind entnommen aus: Preuß. Statistik Nr- 243, Finanzstatistik, a. a. O. S. 136*, Abt. Staat.

Gemeindegrößenklassen	Prinzipalsoll an Eink.-Steuer auf 1 Einwohner Mk.	Umlagesoll der direkten Gemeindesteuern auf 1 Einwohner Mk.	% des Prinzipalsolls der dir. Steuern zusammen
Landgem. üb. 10 000 Einw. .	8,3	25,4	208,2
„ „ 5 000-10 000 E.	7,2	20,1	192,0
„ bis 5 000 Einw.	2,8	10,4	177,9
Sämtliche Landgemeinden .	3,8	12,8	185,8
Städte u. Landgem. zusammen	7,5	21,2	175,9

Aber das trifft nur so zu bei Gemeinden verschiedener Größenklassen. Um nämlich einen Ausgleich in der Aufgabenerfüllung herbeizuführen, sind jene Kommunen, die ein niedriges Prinzipalsteueraufkommen an Einkommensteuer aufweisen, genötigt, je nach der Dringlichkeit ihres Aufgabenkreises, ihre Zuschläge anzuspannen, um ihren Bedarf zu decken. Dabei ergibt sich, daß dort, wo geringes Prokopfaufkommen bei gleichem Zuschlagssatz und gesteigerter Bedarf sich vorfindet, ein hoher Zuschlagssatz die Regel bildet. Das gilt nicht nur für die Einkommensteuer allein, sondern auch für die direkten Steuern zusammen, wie uns nachfolgende Aufstellungen lehren[40]:

Tabelle 25.

Das Prokopfaufkommen an Einkommensteuer unter Berücksichtigung der tatsächlichen Zuschläge bei Gemeinden gleicher Größenklassen im Jahre 1911.

Gemeinde	Prinzipalsoll auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag in % des Prinzipalsolls	Gemeinde	Prinzipalsoll auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag in % des Prinzipalsolls
Städte über 200 000 Einwohner							
Köln	14,0	21,6	155	Berlin	20,0	20,0	100
Essen	12,8	25,6	200	Frankfurt a.M.	26,2	35,0	136
Duisburg . .	8,7	17,5	200	Düsseldorf . .	16,4	23,8	145
Dortmund . .	11,1	23,3	210	Charlottenburg	29,1	29,1	100
Städte über 100 000—200 000 Einwohner							
Gelsenkirchen.	7,4	15,8	225	Schöneberg .	19,1	19,7	100
Barmen . . .	11,2	27,0	230	Kassel	13,1	17,6	135
Mülheim/Ruhr	10,3	19,8	200	Wilmersdorf .	28,7	28,7	100
Hamborn . .	9,3	18,6	200	Wiesbaden . .	24,3	24,3	100

[40] Prinzipalsoll und Umlagesoll sind errechnet, die proz. Zuschläge sind entnommen aus: Preuß. Stat. Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O. aus den einzelnen Bänden.

Gemeinde	Prinzipalsoll auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag in % des Prinzipalsolls	Gemeinde	Prinzipalsoll auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag in % des Prinzipalsolls
Städte über 50 000—100 000 Einwohner							
Oberhausen. .	7,4	16,5	225	Bonn	16,9	21,9	130
Buer.	6,4	15,2	240	Görlitz . . .	9,7	14,6	150
Herne	8,3	16,8	210	Potsdam . . .	13,5	14,8	110
Recklinghaus..	7,6	16,8	220	Koblenz . . .	12,8	16,0	125
Städte über 25 000—50 000 Einwohner							
Oppeln. . . .	6,7	14,1	210	Neuß	10,2	15,9	155
Wattenscheid	6,4	13,4	210	Hanau . . .	13,3	19,6	151
Bocholt . . .	5,5	14,4	245	Naumburg/S. .	9,8	14,8	150
Hohensalza .	5,7	14,6	260	Quedlinburg .	14,0	22,7	165
Städte über 10 000—25 000 Einwohner							
Mörs.	5,5	13,4	230	Kleve	9,9	13,4	136
Saarlouis . .	5,0	9,0	180	Höchst a. M. .	26,8	36,2	135
Gumbinnen. .	4,6	10,9	240	Bad Homburg	15,8	18,9	120
Mayen	5,0	13,0	260	Ürdingen . .	22,1	22,1	100
Städte über 5 000—10 000 Einwohner							
Ohlau	5,1	9,4	186	Brühl	15,0	15,0	100
Lötzen . . .	4,0	9,3	235	Honnef . . .	13,0	15,2	120
Ottweiler . .	4,4	11,8	265	Boppard . .	8,6	9,8	115
Haltern . . .	3,7	7,4	200	Königswinter .	14,3	15,7	110
Städte bis zu 5 000 Einwohner							
Breckerfeld .	3,7	11,9	325	Niederlahnst. .	10,1	14,0	140
Rosenberg . .	3,6	10,4	290	Eltville . . .	13,0	13,0	100
Kreuzburg . .	2,6	6,6	280	Königstein i.T.	23,0	21,9	95
Burg/Wupper	4,0	12,4	295	Friedrichsdf. „	12,0	13,2	112
Landgemeinden über 10 000 Einwohner							
Hindenburg .	5,1	12,5	245	Steglitz . . .	14,3	14,3	100
Sterkrade . .	6,4	16,0	250	Pankow . . .	10,8	11,4	110
Lütgendortm.	4,6	13,3	290	Friedenau . .	18,0	18,0	100
Günnigfeld . .	5,1	12,8	250	Godesberg . .	20,1	18,1	90
Landgemeinden über 5 000—10 000 Einwohner							
Miechowitz . .	1,3	4,0	300	Frechen . . .	8,0	8,5	110
Stiepel . . .	2,9	6,9	240	Geistingen . .	8,4	12,2	145
Holten . . .	3,2	9,4	290	Troisdorf . .	7,3	7,3	100
Höntrop . . .	3,7	7,4	200	Schwanheim .	10,5	6,3	60

Tabelle 26.

Das Prokopfaufkommen an direkten Gemeindesteuern unter Berücksichtigung der tatsächlichen Zuschläge bei Gemeinden gleicher Größenklassen im Jahre 1911[41].

Gemeinde	Prinzipalsoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag % des Prinzipalsolls der dir. Steu. zus.	Gemeinde	Prinzipalsoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag % des Prinzipalsolls der dir. Steu. zus.
Städte über 200 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 168,8 %							
Köln	22,32	35,97	161,17	Berlin . . .	32,27	40,14	124,39
Essen . . .	17,92	39,11	218,30	Frankfurt/M.	37,29	52,59	141,04
Duisburg . .	13,57	29,59	217,99	Düsseldorf .	23,45	36,85	157,12
Dortmund .	16,73	37,17	222,21	Charlottenbg.	40,44	49,17	121,59
Städte über 100 000—200 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 180,9							
Gelsenkirch.	10,90	29,18	267,68	Schöneberg .	29,23	34,97	119,62
Barmen. . .	17,97	40,75	226,79	Kassel . . .	19,82	29,33	147,97
MülheimRuhr	14,66	29,51	201,25	Wilmersdorf	39,59	49,08	123,95
Hamborn . .	12,92	30,46	235,81	Wiesbaden .	35,62	40,30	113,12
Städte über 50 000—100 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 203,0							
Oberhausen .	10,81	27,00	249,73	Bonn . . .	24,17	35,05	145,00
Buer	8,89	27,77	312,39	Görlitz . . .	15,20	25,36	166,78
Herne . . .	11,50	26,48	230,28	Potsdam . .	19,59	25,51	130,21
Recklingh. .	11,00	30,70	279,01	Koblenz . .	19,71	25,16	127,62
Städte über 25 000—50 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 201,2							
Oppeln . . .	10,25	21,24	207,08	Neuß . . .	15,65	27,02	172,63
Wattenscheid	9,73	24,65	253,35	Hanau . . .	20,51	32,10	156,52
Bocholt . .	9,22	23,82	258,46	Naumburg/S.	14,53	24,36	167,39
Hohensalza .	9,56	25,48	266,58	Quedlinburg	19,42	33,95	174,76
Städte über 10 000—25 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 202,0							
Mörs	8,82	23,59	267,43	Kleve . . .	15,11	21,69	143,53
Saarlouis . .	8,83	17,01	192,66	Höchst a. M..	37,40	52,47	140,30
Gumbinnen .	8,41	18,68	222,14	BadHomburg	23,30	34,38	147,56
Mayen . . .	8,95	22,22	248,31	Ürdingen . .	30,41	31,02	102,01

[41] Zusammengestellt aus: Preuß. Statistik, Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O. aus den einzelnen Bänden.

Gemeinde	Prinzipalsoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag % des Prinzipalsolls der dir. Steu. zus.	Gemeinde	Prinzipalsoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Umlagesoll der dir. Steu. auf 1 Einw. Mk.	Zuschlag % des Prinzipalsolls der dir. Steu. zus.
Städte über 5000—10 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 191,8							
Ohlau . . .	8,71	15,64	179,61	Brühl . . .	22,38	25,77	115,13
Lötzen . . .	7,40	17,39	235,00	Honnef . . .	19,26	26,37	136,92
Ottweiler . .	7,62	20,70	271,79	Boppard . .	14,37	17,39	121,04
Haltern . .	6,20	13,05	210,52	Königswinter	22,91	29,92	130,62
Städte bis zu 5000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 178,4							
Breckerfeld .	6,77	20,32	300,25	Niederlahnst.	14,90	21,65	145,36
Rosenberg .	6,83	16,55	242,31	Eltville . . .	20,01	23,08	115,36
Kreuzburg .	5,86	15,32	261,50	Königstein	32,04	32,30	100,81
Burg a. d. W.	8,02	22.74	283,41	Friedrichsdf.	16,94	21,26	125,50
Landgemeinden über 10 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 208,2							
Hindenburg .	7,47	23,21	310,61	Steglitz . .	21,18	29,54	139,45
Sterkrade .	9,37	27,09	289,27	Pankow . .	16,59	28,55	172,09
Lütgendortm.	7,34	23,79	324,34	Friedenau .	27,98	32,55	116,34
Günnigfeld .	7,46	23,86	319,77	Godesberg .	27,64	31,05	112,33
Landgemeinden über 5000—10 000 Einwohner Durchschnittliche Zuschlagshöhe 192,0							
Miechowitz .	2,55	7,65	299,93	Frechen . .	13,07	16,36	125,24
Stiepel . . .	5,10	20,89	409,29	Geistingen .	12,36	17,88	144,66
Holten . . .	5,51	15,81	286,68	Troisdorf . .	10,64	11,25	105,67
Höntrop . .	5,71	11,56	202,52	Schwanheim	13,77	8,91	64,71

Die durchschnittlichen Prokopfbeträge des Prinzipalsolls an direkten Steuern betrugen für[42]:

Berlin	32,3	Mk.
Städte über 200 000 Einwohner	21,8	„
„ „ 100 000—200 000 Einwohner . .	19,5	„
„ „ 50 000—100 000 „ . .	14,4	„
„ „ 25 000— 50 000 „ . .	13,0	„
„ „ 10 000— 25 000 „ . .	11,6	„
„ „ 5 000— 10 000 „ . .	9,6	„
„ bei 5000 Einwohnern	8,5	„

[42] Entnommen aus: Preuß. Statistik Nr. 243, Finanzstatistik, a. a. O., S. 136*, Abt. Staat.

Sämtliche Städte	17,2	Mk.
Landgemeinden über 10 000 Einwohner . .	12,2	„
„ „ 5000—10 000 Einw. .	10,5	„
„ bei 5000 Einwohnern . . .	5,8	„
Sämtliche Landgemeinden	6,9	„
Städte und Landgemeinden zusammen . . .	12,1	„

Wir sehen also, daß schlechthin diejenigen Gemeinden einen hohen Zuschlagssatz aufweisen, die ein unterdurchschnittliches Prinzipalaufkommen nicht nur an Einkommensteuer, sondern auch an Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer besitzen. Wenn wir uns nun fragen, ob bei derartigen Verhältnissen die Aufgabenerfüllung allerorts im Staatsgebiet dadurch mehr oder weniger gesichert ist, so müssen wir zu dem Ergebnis kommen, daß dies in ganz verschiedenem Maße der Fall ist. Solche Kommunen, in denen größere Steuerobjekte vorhanden sind, können auf Grund ihres höheren Aufkommens entweder ihre Zuschlagssätze verringern und zwar um so mehr, je größer die Anzahl der Steuerobjekte im Verhältnis zur Gesamtzahl der Steuerobjekte in der betreffenden Kommune ist, die von den höheren Steuersätzen getroffen werden, oder aber, sie können ihre Leistungen vermehren. Diejenigen Gemeinden hingegen, in denen nur kleinere Steuerobjekte vorhanden sind, können weder ihre Leistungen vermehren, noch können sie den Zuschlagssatz herabsetzen, denn die höheren Steuersätze bringen ihnen keine steigenden Einnahmen[43].

Auf diese Weise treten also Unterschiede in der finanziellen Lage der einzelnen Kommunen ein, die eine Aufgabenerfüllung innerhalb eines möglichst großen Gesamtspielraumes nach Maßgabe der Dringlichkeit illusorisch machen. Vom Standpunkt der Steuergerechtigkeit aus betrachtet, widersprechen diese Tatsachen daneben dem Grundsatze, daß bei gleicher Leistungsfähigkeit eine gleiche Steuerlast getragen werden soll, da durch die finanziellen Unterschiede eine örtlich ganz verschiedene Steuerlast tatsächlich getragen werden muß.

Unter diesen Umständen müssen wir dann auch zu der Schlußfolgerung kommen, daß die Geeignetheit der Einkommensteuer für eine kommunale Zuschlagserhebung unseren Forderungen widerspricht.

[43] Vergl. hierzu: R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt, a. a. O., Sp. 1147.

VI. Kapitel.

Die finanz- und volkswirtschaftlichen Wirkungen der Zuschlagserhebung.

a) Die Unterschiedlichkeit der Zuschlagssätze und der verfügbaren Finanzmittel.

So ist denn die wirtschaftliche Struktur und die Schichtung der Steuerobjekte in den einzelnen Kommunen sehr verschieden. Die Auswirkung dieser Tatsache zeigt sich uns am offensichtlichsten in dem Unterschiede zwischen Arbeiterwohngemeinde und Vorzugsgemeinde.

Unter Vorzugsgemeinden versteht man diejenigen, die vermöge besonderer Vorteile eine Erleichterung in ihrer Finanzgebarung erfahren und einen dementsprechend größeren Aufgabenkreis erfüllen können als solche, die auf Grund geringerer Finanzkraft und durch ihre relativ größeren Lasten in finanzielle Schwierigkeiten geraten und in der Regel Arbeiterwohngemeinden sind.

Die Unterschiedlichkeit in den verfügbaren Finanzmitteln enthebt die letzteren aber keineswegs der Notwendigkeit, daß in ihnen, trotz ihrer geringeren steuerlichen Leistungsfähigkeit, wie in den Vorzugsgemeinden, größere allgemeine, staatliche, provinzielle und spezielle lokale Interessen verwirklicht werden müssen.

Gerade nun durch die finanziellen Unterschiede in den Zuschlagssätzen ergeben sich eine Reihe nicht zu unterschätzender Auswirkungen.

Jene Vorzugsgemeinden besitzen nämlich eine Menge besonderer Vorteile, die sich ergeben aus ihren Einrichtungen, Anstalten und ihrer besonderen Lage, aber auch gegeben sein können durch den Aufbau ihrer Bevölkerung. Was die Einrichtungen anbetrifft, so seien nur erwähnt: Staatsinstitute, Universitäten, Hochschulen, Sammlungen, Museen, Bildergalerien, Theater, Gerichte, Verwaltungsbehörden und dergl. mehr, die eine Menge direkter und indirekter Vorteile gewähren, auf die besonders Wagner[44] aufmerksam macht. Sie sind gekennzeichnet als Haupt- und Residenzstädte, Provinzial- und Kreishauptstädte; daneben seien aber auch die durch ihre landschaftlich bevorzugte Lage bevorteilten Gemeinden hervorgehoben.

Durch diese Vorteile der Einrichtungen und der Lage werden jene Vorzugsgemeinden zu mittleren oder größeren Brennpunkten des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens und der Magnet für solche Personen, die hiervon profitieren oder ihren Erwerb finden, wie Beamte, Lehrer und Rentner[45].

---

[44] A. Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen. Mit besonderem Bezug auf preuß. Verhältnisse. Jena 1904, S. 2.

[45] A. Wagner, a. a. O. S. 6/7.

Die notwendige Folge ist, daß deren wohlhabende Bevölkerung, der Wohlstand und die Steuerkraft wächst. Es setzt eine Zuwanderung in jene Städte ein, allein schon einerseits aus dem Umstande der geringeren Heranziehung zur kommunalen Besteuerung hier und andererseits, weil manche Lasten der Arbeiterwohngemeinden nicht zu tragen sind. Ist dann ein Zuschlagssystem in Anwendung, so gestattet die in ihnen sich vollziehende Kapitalkonzentration eine weit niedrigere Belastung der Einkommen.

Entgegengesetzt liegen die Verhältnisse bei den Arbeiterwohngemeinden. Diese erfahren, hervorgerufen durch ihre besondere wirtschaftliche Struktur, auch eine besondere finanzielle Belastung und erfordern eben deswegen zur Erhaltung der in ihnen sich vollziehenden Produktionstätigkeit erhebliche Mehraufwendungen für ihre Aufgabenerfüllung. Die Folge zeigt sich in den stark angespannten Zuschlagssätzen speziell zur Einkommensteuer. Die Unterschiede in der finanziellen Lage auf Grund einer Zuschlagserhebung wirken sich dann weiter dahin aus, daß eine Zuwanderung in die Steueroasen einsetzt. Ein Fortzug aus den steuerlich stark belasteten Gemeinden kann aber nicht nur bei Rentnern und Pensionären stattfinden, sondern auch erwerbstätige Personen, so hochbesoldete Direktoren und dergl., können im Falle einer Übersiedelung, bei den heutigen modernen Verkehrsmöglichkeiten, den Ort ihrer Tätigkeit schnell und bequem erreichen[46].

Diese Besteuerungsobjekte gehen dann, weil eben die kommunale Einkommensteuer nur in losem Zusammenhang mit der Gemeinde selbst steht, verloren. Besonders in kleineren und mittleren Gemeinden kann der Fortzug einiger reicher Bürger recht erhebliche Schwankungen im Gemeindehaushalt hervorrufen und wesentliche Erhöhungen der Steuerzuschläge nach sich ziehen, überhaupt bei einer vorzugsweisen Anspannung der Einkommensteuer für den kommunalen Bedarf.

Lücker[47] schreibt beispielsweise: „Die westlichen und südlichen Vororte Berlins, Wiesbaden, Kassel, Bonn, Godesberg hätten niemals ihre heutige Entwicklung genommen, hätte nicht die Miquelsche Finanzreform die Freizügigkeit des mobilen Kapitals in dem Maße gefördert."

Lücker[48] führt ferner noch aus, daß durch die Abwanderung der Begüterten weitere Schäden einer derartigen Entwicklung entstehen. Die Städte mit hoher kommunaler Einkommensbesteuerung haben mit einer Abnahme der kaufkräftigen Bevölkerung zu rechnen, das heimische Gewerbe verliert seine besten Konsumenten, die Privatwohltätigkeit, die eine nicht zu unterschätzende Abnahme von Lasten in der Gemeinde gerade auf diesem Gebiete darstellt, verliert ihre Förderer, und manche gemeinnützigen Stiftungen gehen verloren. Soweit die materiellen Schäden, zu denen noch ideelle

[46] W. Boldt, Das Interesse als Grundlage der Besteuerung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. 127. Band, 1. Teil, Leipzig 1910, S. 91.
[47] H. Lücker, a. a. O. S. 36.
[48] H. Lücker, a. a. O. S. 37.

treten. Es fehlen die Personen zur Bekleidung von Ehrenämtern. Jenes geschlossene Bürgertum von ehedem schwindet, denn die neu Zugewanderten haben an dem Vorzugsort nicht jenes Interesse wie das Bürgertum in den alten Städten. Aber auch die Vorzugsstädte leben in einer ständigen Angst vor dem Rückgang der Einkommensteuer, wie Lücker bemerkt, da die Rentner und Pensionäre vielfach in vorgerücktem Alter, durch Sterbefall empfindliche Abgänge an Einkommensteuer hervorrufen können.

Aber es wird auch noch eine andere Folge ausgelöst, nämlich der Altersaufbau erfährt durch diese Binnenwanderungen eine grundlegende Änderung[49]. Selbstverständlich muß in den Vorzugsorten das Verhältnis der Steuerobjekte zur Gesamtbevölkerung in einem für diese günstigen Maße anwachsen, während den Industrieorten gerade diejenige Bevölkerung verbleibt, die die Hauptlasten verursacht. Es sei hier nur an das jeweilige Verhältnis der Volksschulkinder zur Gesamtbevölkerung gedacht.

Stucken[50] hebt außer der Tendenz zur Steuervermeidung noch besonders hervor, „daß der Umfang der Besteuerung seitens der örtlichen Verbände weitgehend das Ausmaß und die Ergiebigkeit der Besteuerung seitens des Staates beschränkt, oder daß dieGesamtbelastung durch Staats- und Kommunalsteuern sich in den Kommunen mit ungünstiger finanzieller Lage als unerträglich erweist".

Infolgedessen kann dann auch von einer finanziellen Sicherung der Aufgabenerfüllung allerzeit und allerorts im gegebenen Staatsgebiet nicht die Rede sein, denn „die finanzielle Grundlage für die Aufgabenerfüllung muß eben nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft, nicht nur beim Staate, sondern auch bei den Kommunen gegeben sein, sollen irgendwelche Ziele der praktischen Politik im Rahmen des gegebenen Staates verwirklicht werden"[51].

Hinzu kommt noch eine rein volkswirtschaftliche Wirkung, auf die besonders Stucken[52] hinweist. Die Unterschiedlichkeit der Zuschlagssätze wird zum Standortsfaktor bei der Produktion. Der für einen Betrieb günstigste Standort wird einfach nicht gewählt, weil in den betreffenden Kommunen die Zuschlagssätze höher oder die Leistungen geringer sind als in anderen, und diese Nachteile meist nicht durch Folgeerscheinungen, wie niedere Bodenpreise, ausgeglichen werden. Hierdurch wird dann die freie Entfaltung von Erwerbszweigen und die Ergiebigkeit der Produktion gemindert.

Dazu sind es in der Regel die Orte mit vorherrschend minderbemittelter Bevölkerung, die eine ungünstige finanzielle Lage aufweisen, und insofern der oben erwähnte Ausgleich nicht stattfindet, wirken die Unterschiede auch dem Grundsatz entgegen, „die Minderbemittelten zu entlasten und weitesten Kreisen der Bevölkerung Anteil an den kulturellen und materiellen Gütern ihrer Zeit zu verschaffen"[53].

[49] H. Lücker, a. a. O. S. 36.
[50] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O. Sp. 1151.
[51] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O. Sp. 1151.
[52] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O. Sp. 1151.
[53] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer, a. a. O. Sp. 1151.

Die verschiedene wirtschaftliche Struktur bedingt, daß es nur wenige Gemeinden gibt, in denen eine gleiche Mischung der Berufe vorhanden ist. Unterschiede in Gemeinden mit landwirtschaftlicher und solchen mit städtisch-gewerblicher Bevölkerung liegen klar auf der Hand. Das Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer muß sich auch hier dahin auswirken, daß Unterschiede in der finanziellen Lage und deren Folgen entstehen.

Weiter spielt auch die völlig verschiedene Verkehrslage auf die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden eine nicht zu unterschätzende Rolle. Erinnert sei nur an Gemeinden, die an Stadtstaaten grenzen oder an solche, die auf Grund der Gebietsabtretungen jegliches Hinterland und damit auch die Absatzmöglichkeiten an dieses verloren haben[54].

Überall finden sich „meist durch die allgemeinen Wirtschaftsbedingungen begründete, gelegentlich auch zufällige Verschiedenheiten“[55], von denen diejenigen der Vorzugs- und Arbeiterwohngemeinden am markantesten in Erscheinung treten und unsere vorgenannten Wirkungen, betreffs des Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer, hervorzurufen geeignet sind.

b) Das Zuschlagsrecht als Mittel zur Sparsamkeit in der Ausgabenpolitik.

Eine weitere Wirkung, die das Zuschlagsrecht auslösen kann, ist die, daß es zu einer gefährlichen Überspannung der steuerlichen Belastung führen kann. Denn durch die Zuschlagserhebung zur Einkommensteuer sind die Gemeinden völlig von der eigenen Steuerkraft abhängig gemacht. Es fragt sich dann, ob das Interesse der herrschenden Schichten der Bevölkerung in den Gemeindeparlamenten die Gemeinden nicht zu vornehmlicher oder ausschließlicher Ausschöpfung der Einkommensteuer hindrängt.

Allerdings kann man die Überschreitung einer gewissen Zuschlagshöhe von der Genehmigung durch die staatliche Aufsichtsbehörde abhängig machen. Es wird derselben also überlassen, darüber ein Urteil zu fällen, ob die kommunale Steuererhöhung gerechtfertigt erscheint, „eine Aufgabe, die in materiell zweckmäßiger Weise schlechthin kaum gelöst werden kann, wenn es sich um den Haushalt von Gebietskörperschaften handelt, wo eine Abschätzung der Ausgaben nach ihrer Dringlichkeit nur auf Grund sorgfältigen Studiums der örtlich gegebenen Verhältnisse und selbst dann kaum in zutreffender Weise erfolgen könnte.“[56]

Ein anderer Weg ist der, daß die Einnahmen aus der Einkommensteuer in eine bestimmte Relation zu denen aus den Ertragssteuern gesetzt werden. Hierbei kommt es nun vor allen Dingen auf die

[54] Vergl. hierzu: H. Bernhard, Die Steuerkraft der preußischen Gemeinden vor und nach dem Kriege unter besonderer Berücksichtigung der Grenzgebiete. Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Berlin, den 25. Juni 1930, Nr. 12, Sp. 644.

[55] O. Mulert, Kommunalsteuern und Finanzausgleich (Reichsfinanzreform), Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Jena 1927, Ergänzungsband H-Z, S. 1515.

[56] R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, a. a. O. S. 744.

Zusammensetzung der Gemeindeparlamente an, um eine Niedrighaltung der Einkommensteuerzuschläge zu gewährleisten. Die den Gemeinden vor dem Kriege zur Verfügung stehenden Steuern, die Einkommen-, Grund- und Gewerbesteuer, trafen hauptsächlich diejenigen Personengruppen, die in den Gemeindeparlamenten vorherrschten. Aber inzwischen hat sich auch die Zusammensetzung dieser grundlegend geändert, und zwar dergestalt, daß die Besitzlosen über die Leistungen der Besitzenden beschließen würden im Falle der Wiedereinführung des Zuschlagsrechts zur Einkommensteuer, denn der Besitz hat an politischem Einfluß wesentlich eingebüßt[57].

Die Behauptung, daß das Eigeninteresse der Steuerpflichtigen allein schon ausreichen werde, um die Sparsamkeit in der Ausgabenpolitik herbeizuführen, dürfte völlig abwegig sein.

So können beispielsweise in Industrieorten mit vielen kinderreichen Familien ziemlich hohe Zuschläge beschlossen werden. Nämlich aus dem einfachen Grunde, weil nur ein geringer Teil derer, die darüber beschließen, überhaupt davon betroffen werden. Dazu besteht noch die Gefahr mangelnder Sparsamkeit deswegen, weil es sich bei der Verwendung der Einkommensteuer zur Aufgabenerfüllung um Mittel handelt, die hauptsächlich für Einrichtungen dienen, von denen gerade diejenigen am meisten profitieren, die dann davon am wenigsten belastet sind.

Andererseits kann es aber auch Gemeinden geben, in denen die Zuschläge niedrig gehalten werden und lieber den Interessen eines anderen Ausgabengebietes, beispielsweise aber der Schule oder der sozialen Fürsorge, nur in unzulänglicher Weise entsprochen wird.

Die jeweilige Auswirkung auf die Ausgabenbeschränkung und deren Einfluß auf die Zuschlagshöhe zur Einkommensteuer hängt demnach von der sozialen Gliederung einer Gemeinde ab.

Alles in allem läßt sich demnach kaum sagen, daß das Eigeninteresse, der für die Finanzpolitik ausschlaggebenden Bevölkerungskreise zur Begrenzung der Steuerbeanspruchung bei einer Zuschlagserhebung der Gemeinden zur Einkommensteuer, nutzbar gemacht werden kann.

c) Die Überwälzung der kommunalen Einkommensteuer.

Nicht nur im Aufblühen begriffene Gemeinden haben stets mit einer gewissen Grundrentenbildung zu rechnen, das heißt, daß mit zunehmender Erweiterung der Gebietsfläche auch der Ertrag von Grund und Boden mit einer gewissen Regelmäßigkeit zunimmt, sondern es steigt auch andererseits durch die gemeindlichen Veranstaltungen der Wert und das Erträgnis derselben, wie auch die gewerbliche Ertragsfähigkeit zunimmt.

Zunächst sei auf den Hinweis Stuckens[58] aufmerksam gemacht, daß nämlich nur soweit billiges Bauland vorhanden ist und damit verhältnismäßig billiges Wohnen einen Ausgleich bietet, die Zu-

[57] Vergl. R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, a. a. O. S. 744.
[58] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt, a. a. O. Sp. 1151.

wanderung in Orte mit hohen Zuschlägen zur kommunalen Einkommensteuer nicht gehemmt wird. Auf Grund dieser hohen Zuschläge wurde so früher vielfach vielerorts das Steigen der Boden- und Häuserpreise gehemmt und in dieser Hinsicht vielfach ein Ausgleich gegenüber besonders hohen Belastungen für die in der betreffenden Kommune befindlichen Einwohner gegeben.

Wie aber stellen sich nun die Rentabilitätsmöglichkeiten überhaupt bei einer kommunalen Zuschlagserhebung zur Einkommensteuer und wie verhalten sich dazu die einzelnen Betroffenen?

Wenn eine Gemeinde mit der von ihr erhobenen Einkommensteuer irgendwelche Veranstaltungen und Neuerungen einführt, so werden die Hausbesitzer schlechthin die Mieten steigern, da durch diese Einrichtungen Bevölkerung herangezogen wird, wegen der innerhalb der Kommune geschaffenen Vorteile.

Das bedeutet aber eine Steigerung der Grundrente. Aber nicht nur die Grundrente wird steigen, sondern auch der Grundstückspreis wird in die Höhe gehen, denn der nunmehr zu erwartende größere Ertrag wird kapitalisiert werden. Das hat aber weiter zur notwendigen Folge, daß der nominelle Bodenwert auch steigt.

Ist nun die Zuwanderung durch zu hohe Zuschläge zur Einkommensteuer gehemmt, so wird naturgemäß auch diese Steigerung des Ertrages von Grund und Boden ausbleiben, und es findet eben der erwähnte Ausgleich durch billigeres Wohnen statt, was aber damit eine Überwälzung auf die Grund- und Gebäudebesitzer bedeutet.

Ist dies aber nicht der Fall, es sei daran gedacht, daß die standortsbedingte Ansiedlung von Erwerbszweigen auch die dazugehörige Anzahl von Arbeitskräften nötig macht, so kann nun folgendes eintreten. Zunächst sei darauf hingewiesen, daß nur der augenblickliche Besitzer einen Vorteil dieser Wertsteigerungen hat. Bei dem Erwerbe durch einen anderen erhöhen sich dessen Kosten, weil der steuerlich nutzbare Ertrag auch steigt; die Wirtschaftlichkeit nimmt dann also im Verhältnis ab.

Der größere Ertrag zeigt sich also im erhöhten Bodenwerte und Kaufpreis, was aber nebenbei bemerkt wieder zur Folge hat, daß eine Vermietung sonst unwirtschaftlicher Räume wieder möglich wird.

Man kann also sagen, daß bei kostenloser Leistung von gemeindlichen Veranstaltungen, wie sie vor allem durch eine vorzugsweise Verwendung der kommunalen Einkommensteuer gegeben ist, die Grund- und Gebäudebesitzer eine Bereicherung erfahren, während bei Kostenpflichtigkeit derselben der Preis hierfür in den erhöhten Mieten enthalten wäre.

Unter Umständen kann auch die Folge ausgelöst werden, daß nun durch die erhöhten Einnahmen von Grund und Boden auch für gewerbliche Erzeugnisse erhöhte Kaufkraft geschaffen wird.

Auf der anderen Seite tritt eine Verteuerung der Lebenshaltung von Beamten, Angestellten und Arbeitern ein und zwar in dem Maße, wie hoch der von ihnen geforderte Steuerbetrag ist.

Bleibt dabei deren Nominaleinkommen konstant, so bedeutet dies eine Verminderung der Kaufkraft derselben und eine bloße

Verschiebung dieser zugunsten der Grund- und Gebäudebesitzer. Das bedeutet aber wiederum innerhalb der Gemeinde keinen Gewinn, weil keine Stärkung der Kapitalbildung und somit auch keine fortschrittliche Entwicklung damit verbunden ist.

Wird jedoch versucht, eine Erhöhung des Nominallohns herbeizuführen und gelingt dieses, so muß selbstverständlich die gewerbliche Kapitalbildung darunter leiden, also hier das Aufkommen an Einkommensteuer sinken.

Es wird eingewendet, daß ein erhöhter Gewinn der Hausbesitzer auch von der allgemeinen Einkommensteuer erfaßt würde. Demgegenüber wäre zu sagen, daß hierdurch keine Vorbelastung derselben geschaffen wird, da diese Einkommensteuer auch alle anderen Arten der Einkommen erfaßt, dadurch aber wiederum der Anteil der Hausbesitzer an der Deckung der Gemeindeausgaben sinkt.

Soweit die Wirkung der kommunalen Einkommensteuer, wenn sie auf Grund eines den Gemeinden gewährten Zuschlagsrechts wieder zum mehr oder weniger vorzugsweisen Träger des Kommunalhaushalts würde.

Auf der anderen Seite ergibt sich die Tatsache des Bestehens oder Wachsens von Unterschieden in der Zuschlagshöhe. Hier verweist besonders Stucken[59] auf den Umstand, daß es besonders für die größeren Steuerobjekte dann lohnender wird, Kommunen mit niedrigeren Sätzen aufzusuchen, und daß ferner der Progressionstarif die Möglichkeit eines Ausgleichs durch andere Momente in aller Regel ausschaltet.

Stucken[60] führt hierzu folgendes Beispiel an: „Nehmen wir an, daß für Familien mit einem Einkommen von 1000 Mk. der Nachteil höherer gemeindlicher Zuschläge zur Einkommensteuer gegenüber andern Orten ausgeglichen wurde, sofern nur dank billigeren Baulandes 1 Mk. an der monatlichen Miete gespart werden konnte. Wurde für die Wohnung einer Familie mit 10 000 Mk. Einkommen auch das Zehnfache an Bauland in Anspruch genommen, so konnten dank des niedrigeren Bodenpreises dort 10 Mk. am monatlichen Wohnungsaufwand gespart werden — von weiteren Differenzierungen in der Bodenpreisbildung sehen wir ab — d. h. dann aber: Ein Ausgleich der höheren Gemeindezuschläge findet dann statt, wenn die Steuerleistung höchstens zehnmal höher ist als bei dem geringeren Einkommen, also bei einer Steuer proportional dem Einkommen."

Der Progressionstarif führt eben dazu, einen Ausgleich der steuerlichen Nachteile besonders für die größeren Steuerobjekte zu verhindern, die bei den Betroffenen die Folge einer Abwanderung und somit in der betreffenden Kommune eine Gefährdung der Stetigkeit des kommunalen Haushalts herbeiführt.

---

[59] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt, a. a. O. Sp. 1152.

[60] wie [59].

VII. Kapitel.

Beurteilung des Zuschlagsrechts unter Berücksichtigung sonstiger Möglichkeiten, die Kommunen an der Einkommensteuer zu beteiligen.

a) Einkommensteueraufkommen und Überweisungssystem.

Gemäß unserer Untersuchung ist demnach das Einkommensteueraufkommen in den einzelnen Kommunen nicht geeignet, bei einer kommunalen Zuschlagserhebung unseren gestellten Forderungen gerecht zu werden. Stucken[61] verweist besonders darauf, daß gerade der Progressionstarif nicht zu verkennende Gefahren für die finanzielle Sicherung der Aufgabenerfüllung im Kommunalhaushalt in sich birgt. Solchen Gemeinden, in denen nämlich nur kleinere Steuerobjekte vorhanden sind, nützt die Heraufsetzung des Steuersatzes für die größeren sehr wenig oder überhaupt nicht, weil sie dann weder ihre Leistungen vermehren, noch den Zuschlagssatz reduzieren können, denn durch die Progression erhalten sie deshalb doch keine steigenden Einnahmen. In solchen Gemeinden jedoch, die größere Steuerobjekte besitzen und die von den gesteigerten Sätzen getroffen werden, kann eine Vermehrung der Leistungen oder eine Reduzierung des Zuschlagssatzes eintreten und zwar in einem Maße, je mehr von den größeren Steuerobjekte im Verhältnis zur Gesamtzahl der Steuerobjekte sich vorfinden, weil dann durch die entsprechend höheren Sätze des Progressionstarifs steigende Einnahmen sich ergeben.

Sind nun die Kommunen bei einer Zuschlagserhebung auf ihre eigene Steuerkraft angewiesen, so sind sie andererseits bei einem Überweisungssystem in nennenswertem Umfange davon unabhängig gemacht. Gerade die Verteilung des Einkommensteueraufkommens durch das Land an die Gemeinden ist ein viel erörtertes Problem. So wird vor allem dem Überweisungssystem der Vorwurf gemacht, daß es eine sparsame und sorgsame Haushaltswirtschaft nicht gewährleistet. Hierbei ist aber jedenfalls nicht einleuchtend, warum Gemeinden, gezwungen durch ihre üble Finanzlage, ihre anderen Einnahmequellen stark anzuspannen, vielleicht durch relativ viel zu niedrige Überweisungen zu erheblicher Verschwendung verleitet werden sollten. Bezüglich dieser Meinung sei hier deswegen auf die Ausführungen Stuckens[62] aufmerksam gemacht,

[61] R. Stucken, Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt, a. a. O. Sp. 1147.

[62] R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, a. a. O. S. 742. „Unter Dotationen sind zu verstehen Geldzahlungen seitens einer höheren an nachgeordnete Körperschaften für allgemeine Haushaltszwecke, unter Subventionen ebensolche Geldzahlungen für einzelne bestimmte Haushaltszwecke." R. Stucken, a. a. O. S. 732.

indem er sagt: „Angesichts dieser zwiespältigen Haltung darf man wohl sagen, daß der Vorwurf nicht das System der Dotationen und Subventionen trifft, sondern wiederum die besondere Art seiner Anwendung."

Jedoch ist nicht zu leugnen, daß durch das System der Überweisungen gerade bei der Einkommensteuer den Gemeinden ein elastischer Einnahmefaktor im Kommunalhaushalt genommen ist, der sie unfähig macht, zeitweiligen Mehranforderungen zu entsprechen.

Gegenüber der Anteilsverteilung haben die Zuschläge daher den unbestrittenen Vorzug, daß sie ihrem Wesen nach beweglich sind, also eine gewisse Elastizität der Kommunalhaushalte wahren und in dieser Beziehung eine Selbstbewirtschaftung nach dem jeweiligen Bedarf im Prinzipe gegeben erscheint. Aber die Folgen, die sich aus dem Zuschlagsrecht ergeben, sind doch weit erheblicher, wie wir sehen, als diejenigen des Überweisungssystems.

Wie schon eingangs erwähnt[63], wurde eine Anpassung der Einkommensteuerüberweisungen an den Bedarf herbeizuführen versucht durch die sogenannte relative Garantie des Vorkriegskopfbetrages. Maßgebend hierbei ist das örtliche Aufkommen. Jedoch findet eine Kürzung oder Vergrößerung des Anteils statt, je nachdem der Anteil hinter dem Vorkriegsanteil zurückbleibt oder denselben überschreitet.

Dieses Verfahren hat aber gewisse Mängel. Es sei nur darauf hingewiesen, daß solchen Gemeinden, die in dem maßgebenden Vorkriegsjahre ausnahmsweise einen hohen Betrag an Einkommensteuer benötigten, derselbe auch jetzt garantiert bleibt, während Gemeinden mit einem niedrigen Einkommensoll auch heute mit dem relativ gleichen Betrag ihren Bedarf decken müssen, trotz der vielfach völlig veränderten Verhältnisse. Nichtsdestoweniger sind durch diese Maßnahme durchweg alle jene Gemeinden bevorzugt, die einen im Verhältnis zur Steuerkraft hohen Bedarf haben.

Für eine endgültige Neuregelung könnte allerdings ein derartiger Verteilungsschlüssel keine Grundlage bilden, allein schon deshalb nicht, weil die Verhältnisse der Kommunen sich von Jahr zu Jahr ändern und um so weniger die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigen, je länger das für die Verteilung maßgebende Jahr zurückliegt.

b) Reformvorschlag.

Angesichts dieser für die kommunale Finanzwirtschaft so bedeutenden Tatsachen erhebt sich die Frage, wie den Auswirkungen der kommunalen Einkommensteuer wirksam entgegengetreten werden kann, unter gleichzeitiger Wahrung der Elastizität der Kommunaletats.

Aus der großen Zahl der Vorschläge sei derjenige herausgenommen, der am geeignetsten erscheint, eine sorgsame Haushaltswirt-

[63] s. S. 37 ff.

schaft nach Maßgabe unserer aufgestellten Richtlinien unter Wahrung der Elastizität der Einnahmequelle zu gewährleisten.

Zunächst sei nochmals betont, daß die Forderung der Wiedereinführung des früher in Anwendung gewesenen Zuschlagsrechts unter Beziehung auf den augenblicklich angewandten Progressionstarif die Übelstände nicht beseitigt hätte, da der Einkommensteuer in dieser Form für den Kommunalhaushalt keine Bedeutung beizumessen ist. Weder eignen sich hierzu die Freigrenzen noch der Aufbau des Tarifs[64].

Auf Grund dieser Tatsachen fordert deshalb Stucken[65], falls die Einkommensteuer auch staatsseitig erhoben wird, „die Progressionsmöglichkeit dabei voll auszuschöpfen und für Gemeindezwecke die Steuer nach einem Proportionaltarif zu erheben".

Hierzu müßten aber weitere Voraussetzungen erfüllt werden, wie Stucken ausführt. Einmal müßte dann auf das Lohnabzugsverfahren verzichtet werden, als Arbeitsentlastung für den Arbeitgeber. Durch diesen Verzicht wird dem Zensiten dann auch viel deutlicher, was Landeslasten und Gemeindelasten sind, da sie getrennt erhoben werden.

Diese gemeindliche Einkommensteuer soll aber nur von denjenigen Gemeinden erhoben werden, die überdurchschnittliche Steuersätze aufweisen und soll, wie Stucken hervorhebt, lediglich zum Ausgleich der Spitzenbeträge im Kommunalhaushalt dienen. Sie soll erst dann zur Erhebung gelangen, wenn eine bestimmte Höhe der Grund- und Gewerbesteuer überschritten werden müßte, was damit zur Folge hätte, daß ihre Erhebung, bedingt durch das Eigeninteresse in den Gemeindeparlamenten, nur in dringenden Fällen vorgenommen wird und so der Anteil der Einkommensteuer im Kommunalhaushalt auf einen möglichst relativ kleinen Betrag reduziert bleibt.

Um Veranlagungsarbeit zu ersparen, empfiehlt Stucken, für die jeweiligen in den Kommunen zur Besteuerung heranzuziehenden, zur Einkommensteuer nicht veranlagten Personengruppen, Pauschalbeträge festzusetzen, was eine wesentliche Arbeitsersparnis bedeuten würde.

Auf eine Forderung, die in letzter Zeit vielfach im Vordergrund diesbezüglicher Erörterungen steht, wäre dann noch hinzuweisen, nämlich daß die augenblicklich gewährten Steuerbefreiungen für die Kommunalbesteuerung in Zukunft sich in engeren Grenzen bewegen müßten.

Eine Niedrighaltung der kommunalen Einkommensteuer ist dann auch dadurch gesichert, daß das Landesparlament, auf Grund seiner politischen Konstellation, daran stark interessiert ist, da die kommunale Besteuerung der Einkommen dann breitere Schichten umfaßt als die staatliche; andererseits aber auch dadurch gewährleistet erscheint, weil das jeweilige Ausmaß der kommunalen Besteuerung eine Schmälerung des Landeshaushalts bedingen kann,

[64] u. [65] R. Stucken, Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, a. a. O. S. 750 ff.

und allein schon von dieser Seite aus betrachtet auf eine möglichste Niedrighaltung gesehen würde.

Würden diese Voraussetzungen erfüllt, so käme noch eine weitere hinzu, nämlich aus dem dem Lande zur Verfügung stehenden Einkommensteueraufkommen, die Gemeinden in zweckentsprechender, noch mehr als es bisher geschah, individuell veredelter Art an Dotationen und Subventionen zu beteiligen, um derart eine Einsetzung des stärkeren Verbandes für den schwächeren herbeizuführen.

Hier betont Stucken, den Gemeinden solche Lasten abzunehmen, die, wie aus unserer Untersuchung hervorgeht, dort hoch sind, wo das Aufkommen entgegengesetzt dem Bedarf niedrig ist.

Es handelt sich bei dem Überweisungsystem eben darum, wie es schon bei der relativen Garantie zum Ausdruck kommt, aber noch mehr als bisher auszubauen wäre, eine Aufteilung des Einkommensteueraufkommens so vorzunehmen, daß in sämtlichen Gemeinden zuerst die dringlichsten Aufgaben befriedigt werden können, daß also das, was von der finanziell stärkeren Gemeinde nicht so dringend benötigt wird, der schwächeren in verstärktem Maße zugeführt wird.

Das zu erstrebende Ziel wäre also, den einzelnen Gemeinden einen bestimmten Einkommensteuerüberweisungsanteil zu sichern, um hiermit die Grundlage für eine verantwortungsbewußte Selbstverwaltung zu schaffen und die sich in etwa dabei ergebende Differenz überdurchschnittlichen Bedarfs, durch eine proportional erhobene besondere gemeindliche Einkommensteuer zu decken.

Auf diese Weise wäre eine Verminderung der finanziellen Unterschiede und eine Aufgabenerfüllung nach Maßgabe unserer aufgestellten Forderungen gegeben. Besonders hervorzuheben ist noch, daß dieser Vorschlag in seinen Anfängen bereits durch die Einführung der Bürgersteuer rechtswirksam geworden ist, aber hier eines weiteren folgerichtigen Ausbaues noch bedarf.

Literatur-Verzeichnis.

I. Abteilung.

Darstellungen.

Adickes, F.: Das Kommunalabgabengesetz. Berlin 1894.

Asch, Br.: Gemeindefinanzen und Gemeindesteuern in Preußen, Frankfurt a. Main 1924.

Becker-Hensel: Gewerbesteuer und Finanzausgleich, 1926.

Bernhard, H.: Die Steuerkraft der preußischen Gemeinden vor und nach dem Kriege unter besonderer Berücksichtigung der Grenzgebiete. Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Berlin, 25. Juni 1930, Nr. 12, 20. Jahrgang.

Birnbaum, Br.: Die gemeindlichen Steuersysteme in Deutschland. Berlin 1914.

Bleicher, H.: Kommunale Finanzlehre. Handbuch der Finanzwissenschaft, Band II, Tübingen 1927.

Boldt, W.: Das Interesse als Grundlage der Gemeindebesteuerung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 127. Band, 1. Teil. Leipzig 1910.

Elsas, Fr.: Die Entwicklung der kommunalen Finanzen seit dem Kriegsende. Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 61. Band. Tübingen 1929.

Falck, E.: Das Problem der kommunalen Zuschlagsbesteuerung mit besonderer Rücksicht auf die kommunale Betriebs- und Anleihepolitik. Vereinsschriften des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, Heft 32. Berlin-Friedenau 1929.

Gerloff, W.: Zur Geschichte der Entwicklung der Personalbesteuerung in Preußen. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 82. Tübingen 1927.

Gneist, R.: Die preußische Finanzreform durch die Regulierung der Gemeindesteuern. Berlin 1881.

Grotefend, G.: Die Grundsätze des Kommunalsteuerwesens in den östlichen und westlichen Provinzen des Preußischen Staates. Elberfeld und Leipzig 1874.

Haensel, P.: Zur Theorie der Kommunalbesteuerung. Festgabe für G. von Schanz, Band II. Tübingen 1928.

Herkner, H.: Steuernotwirtschaft, Steuerreform und Finanzausgleich (1925). Jena 1926.

Kaufmann, R. von: Die Kommunalfinanzen. Hand und Lehrbücher der Staatswissenschaft, Band I und II. Leipzig 1906.

Klose, W.: Die Finanzpolitik der preußischen Großstädte. Berlin 1907.

Landsberg, O.: Die Entwicklung des Gemeindeabgabenwesens in den preußischen Städten unter der Herrschaft des Kommunalabgabengesetzes. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 127. Band, 1. Teil. Leipzig 1910.

Lindemann, A.: Aufgaben und Tätigkeit der Gemeinden im Kriege. Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 40. Band. Tübingen 1915.

Loeben, von: Finanzausgleich. Magazin der Wirtschaft, 4. Jahrgang, Nr. 26. Berlin 1928.
Lohmann, W.: Die besonderen direkten Gemeindesteuern in Preußen. Jena 1913.
Lücker H.: Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabenwesens in den Städten und großen Landgemeinden der preußischen Industriebezirke. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 127. Band, 3. Teil. Leipzig 1910.
Martini, P.: Die Einkommensteuerzuschläge in den größeren preußischen Städten in ihrer Entwicklung seit der Miquelschen Steuerreform. Berlin 1911.
Michel, M.: Städtischer Gemeindehaushalt und soziale Lasten vor und nach dem Kriege. Frankfurt a. Main 1926.
Most, O.: Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschland. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 127. Band, 1. Teil. Leipzig 1910.
Most, O.: Wirtschaft und Gemeinde. Jena 1926.
Mulert, O.: Kommunalsteuern und Reichssteuerreform. Schriften des Vereins für staatswissenschaftl. Fortbildung, Heft 4. Berlin 1925.
Mulert, O.: Kommunalsteuern und Finanzausgleich (Reichssteuerreform). Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband H—Z. Jena 1927.
Neumann, Fr.: Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt. Schriften des Vereins f. Sozialpolitik. Leipzig 1874.
Nöll-Freund: Das Kommunalabgabengesetz. Berlin 1907.
Popitz, J.: Finanzausgleich. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 4. Jena 1926.
Popitz, J.: Reich, Länder und Gemeinden. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband H—Z. Jena 1927.
Popitz-Knorr: Finanzausgleichsprobleme. Vereinsschriften des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, Heft 22. Berlin-Friedenau 1927.
Rönne-Simon: Die Verfassung und Verwaltung des Preußischen Staates, IV. Teil, 1. Bd.: Die Gemeindeverfassung, I. Abt.: Die Städte-Ordnungen vom 19. November 1808 und 17. März 1831. Breslau 1843.
Rühl: Die Ursachen des Anwachsens der Kommunalsteuern in Industriebezirken. Preuß. Verwaltungsblatt, 31. Jahrgang, Nr. 50. Berlin 1909/1910.
Schanz, G. von: Zur Frage des Steuerprinzipes bei den Gemeindesteuern. Finanzarchiv, I. Bd. Stuttgart und Berlin 1915.
Schwarz, O.: Finanzpolitik in Reich, Staat und Gemeinden. (Finanz- und volksw. Zeitfragen, 58). Stuttgart 1919.
Städtetag: Städte, Staat und Wirtschaft. Denkschrift des Deutschen Städtetages. Berlin 1926.
Stephan, K.: Das kommunale Finanz- und Steuerrecht in Preußen. Berlin 1926.
Stucken, R.: Progressions- und Proportionalsteuer im Kommunalhaushalt. Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 17. Jahrgang, Nr. 13. Berlin 1927.

Stucken, R.: Zur Neuordnung des Finanzausgleichs. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 127. Bd., III. Folge, Bd. 72. Jena 1927.
Strutz: Die finanzielle Entwicklung der preußischen Städte unter dem Kommunalabgabengesetz. Preußisches Verwaltungsblatt, 30. Jahrgang, Nr. 9 und 10. Berlin 1908/1909.
Surén, F.: Preußischer Finanzausgleich. Berlin 1927.
Ungethüm, F.: Die Beteiligung der Länder und Gemeinden an der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Berlin 1929.
Wagner, A.: Die Kommunalsteuerfrage. Leipzig und Heidelberg 1878.
Wagner, A.: Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen. Mit besonderem Bezug auf preußische Verhältnisse. Jena 1904.
Wolf, J.: Die Reichsfinanzreform und ihr Zusammenhang mit Deutschlands Volks- und Weltwirtschaft. Leipzig 1909.

II. Abteilung.

Sonstige Quellen.

1. Gesetze.

Städte-Ordnung vom 19. November 1808.
Gesetz über die Einrichtung des Abgabenwesens vom 30. Mai 1820.
Revidierte Städte-Ordnung vom 17. März 1831.
Ministerial-Reskript vom 10. August 1836.
Ministerial-Reskript vom 9. November 1838.
Städte-Ordnung vom 30. Mai 1853.
Städte-Ordnung für die Provinz Westfalen vom 19. März 1856.
Städte-Ordnung für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856.
Gemeindeverfassungsgesetz für die Stadt Frankfurt a. M. vom 25. März 1867.
Gesetz, betreffend die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein vom 14. April 1869.
Städte-Ordnung für den Regierungsbezirk Wiesbaden vom 8. Juni 1891.
Allgemeines Landrecht für den Staat Preußen.
Landgemeinde-Ordnung für Westfalen vom 19. März 1856.
Gemeinde-Ordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845.
Gemeindeverfassungsgesetz für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856.
Landgemeinde-Ordnung vom 3. Juli 1891.
Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867.
Kommunalabgabengesetz vom 27. Juli 1885.
Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.
Einkommensteuergesetz vom 24. Juli 1891.
Anweisung zur Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893.
Ministerialerlaß vom 7. Februar 1895.

Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. September 1919.
Landessteuergesetz vom 30. Mai 1920.
Bekanntmachung der neuen Fassung des Gesetzes über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 27. April 1926 und
Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9. April 1927.
Preußisches Ausführungsgesetz zum Finanzausgleich vom 30. Oktober 1923.
Gesetz zur Änderung des Preuß. Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetze vom 27. November 1925, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1926.
Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9. April 1927.
Gesetz über einen Sonderfinanzausgleich zugunsten preußischer Randgemeinden (-kreise) in der Nachbarschaft von Stadtstaaten vom 8. Juli 1927.
Polizeikostengesetz vom 2. August 1929.

2. Drucksachen.

Drucksachen des Hauses der Abgeordneten. 17. Legislaturperiode, 5. Session, 1892/1893.
Nr. 7: Entwurf eines Kommunalabgabengesetzes.
A. Begründung.
B. Anlagen.
Nr. 8: Denkschrift zu den dem Landtage vorgelegten Entwürfen der Steuerreformgesetze. Berlin 1893.
Nr. 130: Denkschrift über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, 18. Legislaturperiode, 3. Session. Berlin 1896.
Sitzungsbericht des Hauses der Abgeordneten, 3. Sitzung, Freitag, den 18. November 1892.
Sammlung der Drucksachen des Preußischen Landtags. 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928/1929.
Nr. 2275: Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer sowie Kraftfahrzeugsteuer und den Lastenausgleich zugunsten der Gemeinden mit kommunaler Polizei nebst Anlagen und Tabellen.

3. Statistische Unterlagen.

Herrfurth: Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen. VI. Ergänzungsheft zur Zeitschrift des Kgl. Preuß. Stat. Bur. Berlin 1879.
Tetzlaff, O.: Die Zuschläge der preußischen Städte und größeren Landgemeinden zu den staatlich veranlagten direkten Steuern in den Rechnungsjahren 1911 und 1905. Zeitschrift des Kgl. Preuß. Stat. Landesamtes. 52. Jahrgang. Berlin 1912.
Preußische Statistik. Hrsg. vom Preuß. Stat. Landesamt.
231. Das niedere Schulwesen in Preußen 1911. II. Teil: Die öffentlichen Volksschulen nach Kreisen. Berlin 1912.

243. Finanzstatistik der preußischen Städte und größeren Landgemeinden für das Rechnungsjahr 1911.

Abt.	Staat	Berlin	1920
„	Berlin und Brandenburg	„	1918
„	Rheinprovinz und Hohenzollernsche Lande	„	1919
„	Sachsen und Hannover	„	1919
„	Westpreußen	„	1915
„	Pommern	„	1916
„	Westfalen und Hessen-Nassau	„	1920
„	Ostpreußen	„	1914
„	Schleswig-Holstein	„	1918
„	Posen und Schlesien	„	1919

Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs.

Nr. 6. Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich. Berlin 1929.

Anlage D: Zur Denkschrift über die Verteilung der Reichseinkommen- und Körperschaftssteuer, Drucksachen des Landtags, 3. Wahlperiode. 1. Tagung 1928/1929.

Lebenslauf.

Ich, Rudolf Grob, wurde geboren am 21. September 1904 zu Karlsberg (Rheinpfalz) als Sohn des Kaufmanns Heinrich Grob und besitze die bayerische Staatsangehörigkeit.

Nach der Übersiedlung meiner Eltern nach Essen besuchte ich dort die Volksschule und die Humboldt-Oberrealschule, die ich März 1925 mit dem Abschluß der Reifeprüfung verließ. Sehr bald darauf fand ich Beschäftigung bei einer Automobilfirma, der Telos-Verkehrs-G. m. b. H., die ich aber nach 8 Monaten, infolge Liquidation des Unternehmens, aufgeben mußte. Hierauf immatrikulierte ich an der Friedrich-Alexander-Universität in Erlangen im Sommer-Semester 1926, an der ich, nach Verbringung von zwei Semestern in München im Jahre 1927, am 2. Mai 1929 die Diplomprüfung für Volkswirte ablegte. Die Zeit danach galt der Vorbereitung zum Doktor der wirtschaftlichen Staatswissenschaften.